

УДК 347.252

**О НЕКОТОРЫХ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ
БЕСТИТУЛЬНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ УЧАСТКОМ***З.Ф. Сафин, А.З. Зиннатуллин***Аннотация**

В статье исследуются вопросы практики применения норм о беститульном пользовании земельным участком, относящихся к собственнику здания, строения, сооружения. Уделяется внимание оформлению права пользования, земельным платежам, разграничению беститульного пользования земельным участком и его самовольного занятия. Предлагаются рекомендации по совершенствованию гражданского и земельного законодательства.

Ключевые слова: право пользования, земельный участок, здание, строение, сооружение, недвижимость, собственник, беститульное пользование, самовольное занятие.

Право пользования земельным участком со стороны собственника здания, строения, сооружения воспроизводится в качестве правовой категории в основных отраслевых актах гражданского и земельного законодательства. Однако ни в Гражданском¹ (I), ни в Земельном² (II) кодексах Российской Федерации это понятие не раскрывается. Его особенность заключается в том, что оно имеет различное значение в зависимости от смысловой нагрузки правовой нормы, в которой оно используется. Следовательно, правильная квалификация соответствующих правоотношений имеет юридическую значимость.

Права собственника здания, строения, сооружения на пользование земельным участком можно разделить на титульные и беститульные. *Титульные* права на пользование земельным участком традиционно представлены в виде вещных и обязательственных прав [1, с. 133–134]. Если же пользование земельным участком не основано на праве собственности, ограниченном вещном праве либо на соответствующем договоре (обязательственном праве), то подразумевается *беститульное* пользование.

Такое пользование земельным участком без надлежащих правовых оснований и оформленных документов, на первый взгляд, образует формальный состав административного правонарушения «Самовольное занятие земельного участка», предусмотренного ст. 7.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях³ (III). Объективная сторона этого проступка заключается в использовании земельного участка без оформленных правоустанавливающих документов (договора

¹ Далее ГК РФ.

² Далее ЗК РФ.

³ Далее КоАП РФ.

купли-продажи, аренды, постановления о праве постоянного (бессрочного) пользования, нормативного акта об установлении публичного сервитута), либо без документов, которые предоставляют возможность осуществлять хозяйственную деятельность на участке (например, без разрешения на строительство). Следовательно, возникает вопрос относительно отграничения *беститульного права пользования* земельным участком от *самовольного занятия* земельного участка.

Беститульное пользование чужим земельным участком возникает у собственника здания, строения, сооружения в случае приобретения объекта недвижимости, находящегося на чужом земельном участке. Продавец же здания, строения, сооружения обладает земельным участком на ограниченном вещном или обязательственном праве, и, соответственно, отчуждению это право не подлежит. Если же земельный участок находится в собственности продавца, то он обязан произвести отчуждение всех объектов (и земельного участка, и недвижимости на этом участке).

В соответствии с ЗК РФ единый правовой режим собственности обусловлен принципом единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (подп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ), он не допускает раздельного отчуждения земельного участка и объекта недвижимости, расположенного на нём, если эти объекты находятся в собственности одного лица (п. 4 ст. 35 ЗК РФ). «Поэтому сделки, воля сторон по которым направлена на отчуждение здания, строения, сооружения без соответствующего земельного участка или отчуждение земельного участка без находящихся на нём объектов недвижимости, если земельный участок и расположенные на нём объекты принадлежат на праве собственности одному лицу, являются ничтожными» (IV, п. 11). Аналогичная позиция сформулирована правоприменителем относительно порядка отчуждения принадлежащих одному лицу земельного участка и находящегося на нём объекта недвижимости в порядке завещания (V, п. 79).

Следовательно, право пользования земельным участком переходит к собственнику (покупателю) здания, строения, сооружения применительно к чужому земельному участку, имеющему другого собственника. Возникает правовая коллизия: собственник здания, строения, сооружения имеет право пользования земельным участком в пределах, необходимых для эксплуатации своей недвижимости, а собственник земельного участка, следовательно, ограничен в своём абсолютном праве. При этом у собственника земельного участка имеются соответствующие правоустанавливающие документы, а у собственника здания, строения, сооружения надлежащие документы в отношении земельного участка отсутствуют. Таким образом, право пользования участком, порождённое собственностью на здание, строение, сооружение, является косвенным, но при этом доминирующим относительно легитимной собственности. Такое правовое положение вступает в противоречие с принципом единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому «все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков» (подп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Применительно к беститульному праву пользования судьба земельного участка определяется правовым режимом на здание, строение, сооружение.

В современном законодательстве этот правовой феномен обозначается как «право пользования собственником здания, строения, сооружения, находящихся

на чужом земельном участке, соответствующей частью участка в пределах, необходимых для эксплуатации здания, строения, сооружения» (п. 1 ст. 35 ЗК РФ, п. 2 ст. 271 ГК РФ) и не имеет чёткого терминологического определения в силу несовершенства действующего законодательства. Представленная конструкция порождает много споров в правоприменительной практике, и не только по вопросу оформления (легитимизации) соответствующего права, но и по оплате использования участка.

Действующие гражданско-правовые и земельно-правовые нормы в отношении перехода права пользования земельным участком ограничиваются формулировкой «покупатель здания, строения, сооружения, находящихся на чужом земельном участке, приобретает право пользования земельным участком на тех же условиях и в том же объёме, что и прежний их собственник» (п. 2 ст. 271, п. 3 ст. 552 ГК РФ, п. 1 ст. 35 ЗК РФ). Такие земельные участки могут находиться у продавца недвижимости в аренде, постоянном (бессрочном) пользовании, пожизненном наследуемом владении. При этом необходимо обратить внимание на ряд обстоятельств. Если буквально толковать указанные нормы, то у нового собственника здания может возникнуть (в зависимости от прежнего правообладания на участок) право аренды, постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения. Но при этом договор аренды земельного участка между новым собственником недвижимости и собственником земельного участка ещё не заключён.

Право постоянного (бессрочного) пользования с 30 октября 2001 г. предоставляется только ограниченному кругу юридических лиц: «государственным и муниципальным учреждениям, казённым предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления» (п. 1 ст. 20 ЗК РФ). Другим юридическим лицам и гражданам земельные участки не предоставляются. Со дня вступления в силу ЗК РФ (30 октября 2001 г.) право пожизненного наследуемого владения гражданам не предоставляется, допускается только его переход по наследству. В связи с этим появляется вопрос: какое же право возникает у приобретателя здания, строения, сооружения?

Действующее законодательство не содержит ответа на данный вопрос и ограничивается только оговоркой о том, что в этом случае право пользования земельным участком приобретается покупателем недвижимости «на тех же условиях и в том же объёме», что имел прежний собственник. Правоприменитель вынужден был разъяснить содержание переходящего права пользования земельным участком применительно к различным ограниченным вещным и обязательственным правам, принадлежащим продавцу недвижимости.

Если земельный участок находился у продавца здания в постоянном (бессрочном) пользовании, а покупатель недвижимости не может обладать земельным участком на этом же праве в силу п. 1 ст. 20 ЗК РФ, то он может оформить своё беститульное право пользования путём заключения договора аренды или приобретения участка в собственность. Данный подход распространяется и на другие сделки, направленные на отчуждение недвижимости (мены, дарения) (IV, п. 12–13).

Рассмотрим другую ситуацию – применительно к праву пожизненного наследуемого владения. Пункт 2 ст. 21 ЗК РФ допускает переход этого права по наследству. Следовательно, в случае перехода права собственности на здание, строение, сооружение по наследству к наследнику переходит титульное право на основании свидетельства о праве на наследство. Во всех других случаях отчуждения и перехода права собственности на недвижимость к новому собственнику переходит беститульное право пользования, которое требуется оформить либо как право аренды, либо как право собственности (см., например, (VI)).

В случае если земельный участок находился у продавца здания, строения, сооружения в аренде, то со дня государственной регистрации права собственности на указанные объекты недвижимости покупатель приобретает возможность пользования земельным участком на праве аренды вне зависимости от заключения в установленном порядке договора аренды между приобретателем недвижимости и собственником земельного участка (IV, п. 14).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что право пользования, переходящее к приобретателю здания, строения, сооружения, расположенных на чужом земельном участке, является беститульным и возникает по факту перехода права собственности на недвижимость. Правоприменитель, указывая на фактически беститульный характер пользования чужим земельным участком, разъясняет права собственников недвижимости на заключение договора аренды или купли-продажи земельного участка в порядке ст. 36 ЗК РФ. В рамках действующего законодательства это является единственным выходом. Вышеописанные ситуации и попытки высших судебных органов наполнить содержанием категорию права пользования чужим земельным участком создают предпосылки необходимости легитимизации этого беститульного права с момента государственной регистрации перехода права собственности на здание, строение, сооружение к приобретателю недвижимости. Целесообразно вместе с регистрацией права собственности на недвижимость наделять таких беститульных владельцев вещным правом в отношении земельного участка, которое порождало бы соответствующие обязанности, например, по внесению земельных платежей.

Многие покупатели зданий, строений, сооружений, находящихся на чужих земельных участках, не оформляют надлежащим образом своё право пользования участком и, соответственно, нарушают земельный правопорядок. Органы государственной власти и местного самоуправления вынуждены принимать меры по взысканию задолженности по земельным платежам, привлекать к административной ответственности за самовольное занятие земельного участка, а некоторые даже в судебном порядке понуждают к заключению договора аренды.

Насущность и значимость этих вопросов привели к тому, что высшие судебные органы разработали и приняли соответствующие разъяснения.

Во-первых, это разъяснения применительно к переходу не только прав пользования, но и соответствующих обязанностей, например: «При продаже недвижимости, находящейся на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, к покупателю этой недвижимости с момента государственной регистрации перехода права собственности на неё переходит то право на земельный участок, которое принадлежало продавцу недвижимости, а также связанные с этим правом обязанности» (VII, п. 25). Следовательно,

вместе с правом пользования одновременно возникает обязанность по внесению платежей за использование земли, так как любое использование земли осуществляется за плату (подп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Во-вторых, поскольку п. 1 ст. 65 ЗК РФ в качестве исчерпывающих форм платы за использование земли устанавливает земельный налог и арендную плату, возникают вопросы о том: а) какая форма платы применима к беститульному пользованию земельным участком; б) имеется ли обязанность у собственников зданий, строений, сооружений вносить плату за использование чужого земельного участка под своей недвижимостью.

Установлено, что «плательщиками земельного налога являются лица, которые в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним⁴ указаны как обладающие правом собственности, правом постоянного (бессрочного) пользования или правом пожизненного наследуемого владения на соответствующий земельный участок» (VIII, п. 1). При этом необходимо учитывать, что права на земельные участки, возникшие до вступления в силу Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», признаются юридически действительными и при отсутствии их государственной регистрации, которая проводится по желанию правообладателей (VIII, п. 1, ст. 6). Следовательно, документы, выданные до вступления в силу указанного закона, имеют равную силу с записями в ЕГРП и являются основанием для уплаты земельного налога.

В случае же отсутствия указанных оснований, а равно отсутствия соответствующего титульного права у собственника здания, строения, сооружения остаётся обязанность по внесению другого вида земельного платежа – арендной платы. На практике такие беститульные владельцы земельных участков не принимают никаких мер к легитимизации своего пользования участком: не оформляют право аренды на земельный участок и не выкупают его в собственность. В результате соответствующие органы власти предъявляют в суд требования о взыскании стоимости неосновательного обогащения за период неформального пользования земельным участком (IX, X). Расчёт неосновательного обогащения производится исходя из стоимости арендных платежей.

В-третьих, категории *самовольное занятие земельного участка* и *беститульное пользование чужим земельным участком со стороны собственника здания, строения, сооружения* имеют один существенный схожий признак – отсутствие правоустанавливающих документов на землю. В руководящих разъяснениях судебных органов в качестве критерия самовольного занятия участка рекомендуется использовать *отсутствие воли собственника участка (иного управомоченного им лица), выраженной в установленном порядке* (XI, п. 1). Представленный критерий не учитывает интересы собственников зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке.

Например, воля публичного собственника в отношении такого земельного участка не имеет правоустанавливающего значения в силу прямого указания закона. Так, в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ граждане и юридические лица, имеющие в собственности здания, строения, сооружения, расположенные на земельных

⁴ Далее ЕГРП.

участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, обладают исключительным правом на приватизацию земельных участков или на заключение договоров аренды. Более того, позиция правоприменителя относительно беститульного пользования чужим земельным участком сформулирована следующим образом: «Отсутствие у покупателя строения надлежащим образом оформленных документов на земельный участок, на котором оно находится, не может рассматриваться как самовольное занятие земельного участка» (XII, п. 2).

Может сложиться ложное мнение о том, что собственник здания, строения, сооружения, обладая беститульным правом пользования чужим земельным участком, может безнаказанно использовать участок, не принимая мер по его легитимации. Это не так. Собственника объекта недвижимости, находящейся на чужом земельном участке, можно привлечь к административной ответственности в соответствии со ст. 7.1 КоАП РФ, если это лицо не принимает мер по оформлению землеустроительной и кадастровой документации в разумные сроки [2].

В-четвёртых, в некоторых случаях органы публичной власти понуждают собственников зданий, строений, сооружений, находящихся на государственных или муниципальных земельных участках, к заключению договоров аренды. Данный подход является незаконным в силу нарушения принципа свободы договора (XII, п. 1). Указанные собственники имеют право выбора между заключением договора купли-продажи земельного участка и договора аренды. Если же органы государственной власти или местного самоуправления отказывают в заключении договора купли-продажи, понуждают заключить договор аренды, то собственники зданий, строений, сооружений вправе обратиться в суд с заявлением о признании ненормативных актов, действий (бездействия) незаконным (IV, п. 4).

В представленном кратком исследовании затронуты лишь некоторые вопросы, возникающие относительно беститульного права пользования чужим земельным участком со стороны собственника здания, строения, сооружения. Высшие судебные органы вынуждены разъяснять соответствующие нормы с учётом практических потребностей их применения. При этом некоторые толкования высших судов если не противоречат действующим нормам, то как минимум наполняют их новым содержанием и создают новое правоприменение. Примером могут служить, как было рассмотрено выше, категории формального состава самовольного занятия земельного участка (ст. 7.1 КоАП РФ) и беститульного пользования чужим земельным участком со стороны собственника недвижимости (ст. 271 ГК РФ, ст. 35 ЗК РФ). В обоих случаях правоустанавливающие документы на землю отсутствуют, но в большинстве случаев пользование земельным участком со стороны такого лица не образует состава земельного правонарушения.

Исследование беститульного права пользования чужим земельным участком позволяет сделать вывод о необходимости его облечения в определённую правовую конструкцию, титульное право. С учётом того, что современное гражданское и земельное законодательство сформировалось сравнительно недавно и находится в стадии совершенствования и развития, необходимо обратиться к классическим правовым системам, в которых соответствующие правоотношения были урегулированы. Так, в древнеримском праве отношения по использованию чужого

земельного участка собственником здания регулировались таким вещным правом, как суперфиций (право застройки) [3].

Действующий ГК РФ не предусматривает такого титула, а ст. 263 ГК РФ «Застройка участка» предоставляет только лишь право на возведение зданий и сооружений собственнику земельного участка и уполномоченным им лицам. Проект ГК РФ предусматривает введение права застройки в систему ограниченных вещных прав (XIII, гл. 20.1). Однако проектом ГК РФ охватываются только отношения по возведению зданий, строений, сооружений на чужом земельном участке и их последующей эксплуатации (XIII, ст. 300). Соответственно, остаются нерешёнными вопросы относительно уже существующих, построенных зданий, строений, сооружений и урегулирования отношений между собственниками недвижимости и собственниками земельных участков.

Поставленные вопросы нуждаются в дальнейшем исследовании, проработке либо в рамках реализации проекта ГК РФ в части внесения дополнительных элементов в конструкцию права застройки, либо на основе существующих норм ГК РФ о застройке земельного участка.

Summary

Z.F. Safin, A.Z. Zinmatullin. Some aspects of the Law-Enforcement Regulations Related to a Usufructuary's Use of a Land Plot.

This article examines the issues of practical application of regulations related to usufructuary use of a land plot with respect to owners of buildings. Attention is paid to the registration of right of use, land payments, and the distinction between usufructuary use and unauthorized occupation of a land plot. Recommendations for the improvement of civil and land legislation are suggested.

Keywords: right to use, land plot, building, structure, construction, real estate, owner, usufructuary, unauthorized usage.

Источники

- I – Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (СЗ РФ). – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- II – Земельный кодекс Российской Федерации от 25 нояб. 2001 г. № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 2381.
- III – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
- IV – Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (Вестн. ВАС РФ). – 2005. – № 5.
- V – Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29 мая .2012 г. № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации (Бюл. ВС РФ). – 2012. – № 7.
- VI – Определение Верховного Суда РФ от 30 нояб. 2012 г. № 18-КГ12-53 // Бюл. ВС РФ. – 2013. – № 4.

- VII – Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 нояб. 2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» // Вестн. ВАС РФ. – 2012. – № 1.
- VIII – Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 июля 2009 г. № 54 «О некоторых вопросах, возникших у арбитражных судов при рассмотрении дел, связанных с взиманием земельного налога» // Вестн. ВАС РФ. – 2009. – № 9.
- IX – Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 июля 2012 г. № ВАС-9430/12 «Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации». – URL: <https://rospravosudie.com/court-vysshiy-arbitrazhnyj-sud-rf-s/judge-porova-galina-gennadevna-s/act-304939037/>, свободный.
- X – Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 11 марта 2012 г. № Ф06-964/12 по делу № А12-13733/2011 // Техэксперт. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/882683300>, свободный.
- XI – Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 февр. 2011 г. № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Вестн. ВАС РФ. – 2011. – № 5.
- XII – Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 27 февр. 2001 г. № 61 «Обзор практики применения арбитражными судами земельного законодательства» // Вестн. ВАС РФ. – 2001. – № 5.
- XIII – Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // ЧИППКРО. – URL: <http://ipk74.ru/virtualcab/norm/zakonoproekt-federalnogo-zakona-n47538-6-о-внесении-изменений-в-части-pervuyu-vtoruyu-tretyu-i-chetvertuyu-grazhdanskogo-kodeksa-rf-a-takzhe-v-otdelnye-zakonodatelnye-akty-rf>, свободный.

Литература

1. Гражданское право: в 4 т. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – Т. 1: Общая часть. – 736 с.
2. Галиновская Е.А. Рассмотрение судами споров, связанных с привлечением к административной ответственности за самовольное занятие земельного участка // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2009. – № 7. – С. 67–73.
3. Римское частное право. – М.: Юристъ, 2004. – 544 с.

Поступила в редакцию
13.05.14

Сафин Завдат Файзрахманович – доктор юридических наук, профессор кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: zsafin@rambler.ru

Зиннатуллин Артур Зуфарович – кандидат юридических наук, доцент кафедры экологического, трудового права и гражданского процесса, Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Россия.

E-mail: arturzinnatullin@gmail.com