ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Особенности правового регулирования предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, при разрушении здания

ВИТАЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПЕТРУШКИН[a]
a Арбитражный Суд Поволжского округа

DOI: 10.22394/2070-8378-2022-24-3-25-29

Аннотация: В статье рассматривается широкий круг вопросов, связанных с реализацией, охраной и защитой прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности, физических и юридических лиц, которым принадлежат расположенные на этих участках здания и сооружения. Процедура приобретения земельных участков, находящихся в публичной собственности, собственниками расположенных на них зданий и строений, предусмотренная статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации, была положена в основу новой нормы, значительно расширившей правовые механизмы и основания выкупа земельных участков в порядке приватизации. Однако в российской судебно-арбитражной практике не уменьшается количество дел по спорам, связанным с защитой прав на земельные участки физических и юридических лиц. Немало сложных вопросов возникает относительно размера испрашиваемой площади участка, на котором расположено строение, с учетом его функционального назначения. Требует также оперативного законодательного разрешения правовая проблема, связанная с сохранением аренды земельного участка при разрушении расположенного на нем объекта, а также с правом на заключение нового договора аренды без проведения торгов. Не определен порядок действий в случае гибели объекта недвижимости, если в договоре аренды земельного участка, заключенного собственником разрушенного здания, содержались условия, исключающие право на заключение нового договора.

Ключевые слова: земельный участок, земельные правоотношения, гибель объекта недвижимости, договор аренды
Дата поступления статьи в редакцию: 18 апреля 2022 года.

Specifics of legal regulation for provisioning publicly owned land plots in case of destruction of a building

VITALY ANATOLIEVICH PETRUSHKIN[a]
a Arbitration Court of the Volga District

RESEARCH ARTICLE

Abstract: The article analyzes the issues related to implementing and protecting the rights to land plots in public ownership, as well as individuals and legal entities who own buildings and structures placed on these plots. The procedure for acquiring publicly owned land plots by owners of buildings and structures placed on them, stipulated by Art. 36 of the Land Code of the Russian Federation, was the basis for a new norm that significantly expanded the legal mechanisms and foundations for repurchasing land plots through privatization. However, in Russian judicial and arbitration practice, there is still a considerable number of cases involving disputes related to the protection of the rights to land plots of individuals and legal entities. In addition, considering the functional purpose of the territory, many complex issues arise regarding the size of the claimed area of the plot on which the structure is built. The legal problem associated with preserving the lease of a land plot in the case of destruction of an object placed on it, as well as the right to conclude a new lease agreement without tenders, also requires an immediate legislative resolution. The procedure for actions in the case of destruction of real estate, when the lease agreement for a land plot concluded by the owner of the destroyed building contains conditions that exclude the right to sign a new contract, has not been defined.

Keywords: land plot, land legal relations, destruction of property, lease agreement
Received: April 18, 2022.

Введение

Еще десять лет назад выдающийся специалист в сфере земельного права А.П. Анисимов констатировал: «С момента провозглашения права частной собственности на землю прошло уже целое десятилетие, но правовые проблемы в земельной сфере не исчезают, а проявляют себя в новой и все более серьезной форме. Практика изобилует примерами, подтверждающими актуальность и значимость исследования всех вопросов защиты земельных прав, а особое место среди них занимают споры о признании прав на земельные участки [Анисимов, Чаркин, Чикильдина, 2011]. Это утверждение не потеряло своей актуальности и в настоящее время, когда с исторического преобразования земельных правоотношений прошло уже свыше 30 лет. Однако в российской судебно-арбитражной практике по-прежнему растет количество дел по спорам, связанным с защитой прав на земельные участки физических и юридических лиц. Многочисленные вопросы, связанные с такой защитой, анализируемые многими современными учеными [Чаркин, 2008], становятся предметом рассмотрения и разрешения Пленумами Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

С момента введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) в практике его применения возникало немало заслуживающих внимания проблем, связанных с реализацией административных процедур по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками юридическими лицами [Гаврилова, 2017]. Весьма важное значение, в частности, имел тот факт, что унитарные предприятия, созданные по принципу целевой правоспособности, перешли в разряд арендаторов земельных участков, находящихся в публичной собственности, в результате чего предприятия, создававшиеся публичными образованиями за счет государственного и муниципального имущества, закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения, должны были вносить арендные платежи за пользование земельными участками, находящимися на том же уровне публичной собственности, без учета размещения на них зданий и строений, принадлежащих тому же публично-правовому образованию.

Процедура приобретения земельных участков, находящихся в публичной собственности (за исключением ограниченных и изъятых из оборота), собственниками расположенных на них зданий и строений была предусмотрена статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации. Основные положения соответствующих предписаний были положены в основу новой нормы – статьи 39.20 ЗК РФ, введенной в действие с 1 марта 2015 года Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», которая значительно расширила правовые механизмы и основания выкупа земельных участков в порядке приватизации и определила характер отношений, возникающих между публичными образованиями и собственниками строений и сооружений.

Содержание статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации породило ряд проблем, связанных с ее реализацией, в разрешение которых внесло значительный вклад постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 года № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». Названное постановление применяется и в настоящее время, за исключением условий, по которым Верховным Судом Российской Федерации были сформулированы новые разъяснения, как правило, связанные с изменением законодательства, действующего в сфере оборота земельных участков.

Анализ судебной практики по применению норм земельного законодательства

Много внимания затронутой проблематике и некоторым коллизиям правового регулирования совершения сделок с земельными участками сельскохозяйственного назначения уделяется в современной доктрине [Суркова, 2008]. Так, большой научный и практический интерес вызывает анализ судебной практики по применению норм земельного законодательства статьи 39.20 ЗК РФ, применяемой с марта 2015 года, по вопросам приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, на которых расположены здания (сооружения), принадлежащие гражданам и юридическим лицам на праве собственности, в хозяйственном ведении (оперативном управлении) либо безвозмездном пользовании.

К основным проблемам, возникающим при разрешении дел данной категории, относятся неоднозначная оценка судами соответствия возведенного на участке строения критериям недвижимости, закрепленным в статье 130 Гражданского кодекса Российской Федерации «Недвижимые и движимые вещи», а также неопределенный характер права на реализацию выкупа собственниками объектов незавершенного строительства [Емелькина, 2017. С. 75]. Немало сложных вопросов также возникало относительно размера испрашиваемой площади участка, на котором расположено здание или строение, с учетом его функционального назначения.

Выработанные правоприменительные подходы позволяют сделать вывод о том, что в настоящее время переоформление права постоянного (бессрочного) пользования в собственность либо аренду собственнику строения имеет различные основания, которые не отражаются на правилах административной процедуры. В случае реализации исключительного права и выкупа участка собственником строения последний обязан доказать, в том числе посредством градостроительных обоснований, размер площади, необходимой для функционального использования соответствующего здания. В то же время обладатель права постоянного (бессрочного) пользования при переоформлении участка, на котором также находятся здания, строения

или сооружения, приобретает земельный объект той же площади, при этом от него не требуется предоставления доказательств, подтверждающих размер необходимой площади. Отмеченное несоответствие активно обсуждается и по-разному оценивается в современной доктрине [Пиптюк, 2009]. Отметим, что некоторые авторы научных публикаций приходят к выводу о преждевременности полноценной оценки земельной реформы в части предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности физическим и юридическим лицам [Шарно, Фролов, 2017].

Проблема сохранения аренды земельного участка при разрушении расположенного на нем строения

Видное место среди таких дел занимают споры о применении правил использования земельных участков, находящихся в публичной собственности, при разрушении расположенных на них зданий и сооружений, принадлежащих частным лицам. В подобных случаях необходим ретроспективный анализ регулирования соответствующей области. Статья 38 Земельного кодекса РСФСР (принят Верховным Советом РСФСР 25 апреля 1991 года), утратившего силу в соответствии с Федеральным законом от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ, устанавливала, что право на земельный участок при разрушении расположенного на нем строения от пожара или стихийных бедствий сохраняется за собственником, землевладельцем, землепользователем при условии начала восстановления строения в течение двух лет.

В соответствии с пунктом 1 статьи 235 ГК РФ («Основания прекращения права собственности») право собственности прекращается в том числе в случае гибели или уничтожения имущества. В статье 23 Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ (в редакции от 14 марта 2022 года № 158-ФЗ) «О государственной регистрации недвижимости» были определены требования к акту обследования, составленного кадастровым инженером с учетом сведений публичного реестра о таком объекте, а также иных доказательств, подтверждающих прекращение существования здания в связи с его гибелью или уничтожением. В развитие названной законодательной нормы приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 20 ноября 2015 года № 861 были утверждены формы и состав сведений акта обследования, а также требования к его подготовке.

При системном применении положений пункта 1 статьи 39 ЗК РФ (действовавшей до 1 марта 2015 года) в системе норм статей 45, 53, 54 ЗК РФ следует исходить из того, что прекращение права на использование земельного участка по истечении срока на восстановление разрушенного объекта не происходило автоматически. В этом случае решение о прекращении права на землю могло приниматься уполномоченным органом по решению суда, следовательно, рассматриваемое ограниченное вещное право может быть прекращено только в установленном законом порядке и только при наличии предусмотренных в нем оснований.

Положения, аналогичные статье 38 Земельного кодекса РСФСР 1991 года, были закреплены в статье 39 Земельного кодекса Российской Федерации 2001 года, действовавшей до 15 марта 2015 года, за исключением условий об увеличении срока для восстановления до трех лет, что должно было обеспечить права и интересы собственников разрушенного объекта. Однако Федеральный закон «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ дополнил ЗК РФ главой V.1 «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», вступившей в силу с 1 марта 2015 года, после чего рассмотренные положения статьи 39 ЗК РФ утратили силу.

В связи с этой новеллизацией, активно исследуемой современными авторами [Беседина, 2016], особого внимания заслуживают нормы, закрепленные в главе V.1 Земельного кодекса Российской Федерации «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», в частности, определяющие процедуру предоставления земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности. В первую очередь это относится к правилам, закрепленным в пункте 2 статьи 39.6 ЗК РФ, в котором перечислены случаи предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов, при отсутствии прямого указания о наличии права заинтересованных лиц на заключение договора аренды на новый срок без торгов, что породило ряд сложных вопросов, как и отсутствие с 1 марта 2015 года юридического закрепления прав на земельный участок лиц, не являющихся собственниками участка, при разрушении расположенного на нем здания.

При проведении такого анализа необходимо учитывать системное применение норм земельного и градостроительного законодательства, определяющих основания и порядок прекращения прав на земельный участок у собственника расположенного на нем здания в случае его гибели. При разрушении здания на земельном участке, закрепленном за собственником строения на праве постоянного (бессрочного) пользования, гибель объекта не прекращает его обязанность по переоформлению земельного участка, находящегося в публичной собственности, поскольку наличие объекта на таком участке не является обязательным для заключения договора аренды или выкупа. Подтверждением такого вывода является содержание статей Земельного кодекса Российской Федерации, которые не предусматривают прекращение права постоянного (бессрочного) пользования либо права пожизненного наследуемого владения земельным участком в связи с гибелью расположенного на нем здания (статьи 45 и 54 ЗК РФ), поскольку нет оснований предполагать использование правообладателем участка не по целевому назначению или с нарушением действующего законодательства.

Таким образом, признание утратившей силу с 1 марта 2015 года статьи 39 ЗК РФ не исключает сохранение

ограниченного вещного права на земельный участок при уничтожении расположенного на нем строения с сохранением обязанности переоформить участок в аренду либо собственность (за исключением субъектов, перечисленных в пункте 2 статьи 39.9 Земельного кодекса Российской Федерации).

При применении норм земельного законодательства сущность арендных правоотношений обеспечивается условиями договорных обязательств. Так, вне зависимости от содержания статьи 39.3 ЗК РФ «Случаи продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах и без проведения торгов» (введена Федеральным законом от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ) условия о сохранении прав арендатора на земельный участок, находящийся в публичной собственности, определяются договором аренды (субаренды).

Необходимо отметить, что положения подпункта 32 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ предусматривают заключение нового договора аренды без проведения торгов, если арендатор имел право на заключение нового договора аренды земельного участка в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 39.6 ЗК РФ при наличии следующих условий: подача заявления о заключении нового договора до истечения срока действия договора и отсутствие лица, обладающего исключительным правом. Требуется также, чтобы ранее такой договор не был расторгнут и чтобы на момент заключения нового договора имелись основания, предусмотренные подпунктами 1–30 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации.

Названные нормы не содержат указаний на заключение нового договора аренды без торгов с собственником разрушенного здания (сооружения). Заключение нового договора должно обеспечивать те же цели использования. Поскольку прежнего объекта недвижимости уже не существует, такое продление уже не может обеспечить реализацию той же цели, то есть нормальную эксплуатацию объекта недвижимости. В таких ситуациях арендатор вправе реализовать право на заключение нового договора аренды при наличии указанных условий и при соблюдении установленных законом правил. Предоставление участка на новый срок для эксплуатации несуществующего здания не допускается, в связи с чем требует своего разрешения проблема сохранения права на использование земельного участка и заключение нового договора аренды, в том числе для обеспечения возможности восстановления разрушенного строения.

Рассматриваемая правовая проблема, связанная с сохранением аренды земельного участка при разрушении расположенного на нем объекта, а также с правом на заключение нового договора аренды без проведения торгов, требует оперативного законодательного разрешения, так как имеющаяся в настоящее время правовая неопределенность подобных ситуаций означает невозможность реализации и охраны прав и интересов многих физических и юридических лиц, оказавшихся в подобной ситуации.

Для обеспечения возможности предоставления земельного участка, находящегося в публичной собственности, с целью восстановления разрушенного строения, находившегося на этом участке, представляется целесообразным применение аналогии закона (пункт 1 статьи 4 ГК РФ). При схожем правовом регулировании (пункты 3 и 4 статьи 39.6 ЗК РФ) к случаям предоставления участка, на котором расположены объекты незавершенного строительства, однократно для завершения строительства, следует применять правила, предусмотренные подпунктом 10 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации. Полагаем, что применение названных положений во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 39.6 ЗК РФ будет обеспечивать соблюдение конституционного принципа равенства участников гражданского оборота, находящихся в схожем правовом положении, и достижения баланса их субъективных прав и законных интересов.

Требует своего разрешения и другая проблема, возникающая в подобных ситуациях: как следует поступить в случае гибели объекта недвижимости, если в договоре аренды земельного участка, заключенного собственником разрушенного здания, содержались условия, исключающие право на заключение нового договора (как это было закреплено в статье 39 Земельного кодекса Российской Федерации, действовавшей до 1 марта 2015 года)?

В сфере правового регулирования и доктринального толкования рассматриваемого вида земельных отношений имеются и другие сложные проблемы. Так, не получил своей адекватной доктринальной трактовки чрезвычайно важный вопрос: «На каком праве органу местного самоуправления принадлежат земельные участки, которыми он, за некоторыми ограничениями, вполне законно и свободно распоряжается?» [Анисимов, Чаркин, Чикильдина, 2011]. Между тем выработка общепризнанного научного подхода к обозначенной проблеме будет иметь не только теоретическое, но и практическое значение [Зайцев, 2017].

В процессе изучения, анализа и обобщения практики применения земельного законодательства по вопросам, связанным с приватизацией и последующим использованием земельных участков, находящихся в публичной собственности, необходимо обеспечивать эффективную защиту прав и интересов заинтересованных лиц с использованием дискреции арбитражных судов и с учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении от 6 декабря 2017 года № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 ГК РФ и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 АПК Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.Г. Жукова».

Заключение

Необходимо концептуальное понимание того факта, что процессуальная инертность суда при наличии установленной законом широкой дискреции усугубляет

ситуацию в рассматриваемой сфере, приводит к увеличению количества судебных дел по спорам между теми же субъектами и о том же предмете, то есть порождает еще более глубокую неопределенность в спорных правоотношениях.

Все вышесказанное свидетельствует о необходимости правильного понимания сущности правовой квалификации отнесения объекта к недвижимости. При этом наличие государственной регистрации права на строение либо отсутствие решения суда о признании права собственности на него не может нивелировать правомочия суда по правовой оценке, возможности отнесения такого строения к объектам недвижимости исходя из его технических характеристик. Однозначное решение названных проблем будет способствовать повышению эффективности правового регулирования многих видов земельных правоотношений, в том числе и тех, которые связаны с гибелью здания или сооружения, расположенного на земельном участке, находящемся в публичной собственности.

Литература

Анисимов А.П., Чаркин С.А., Чикильдина А.Ю. Актуальные вопросы признания прав на земельный участок. *Цивилист*. 2011. № 1. С. 42–47.

Беседина А.С. Законодательные новеллы в сфере строительства и землепользования на территории Московской области. *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)*. 2016. № 10. С. 29–37.

Гаврилова Е.Н. Переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. *Молодой ученый*. 2017. № 50. С. 287–291.

Дюсембаев А.А. Особенности предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности. *Молодой ученый*. 2020. № 50. С. 195–197.

Емелькина И.А. Право застройки земельного участка для возведения жилого дома как ограниченное вещное право. *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2017. № 1. С. 75–84.

Зайцев О.В. Современные проблемы доктрины гражданского права. М.: Статут, 2017.

Пиптюк А.Н. Полномочия органов местного самоуправления по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. *Социум и власть*. 2009. № 2. С. 67–72.

Суркова И.С. Особенности совершения сделок с земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения: некоторые проблемы правового регулирования и правоприменения. *Вестник Ставропольского государственного университета*. 2008. № 6. С. 21–27.

Чаркин С.А. Выдел земельной доли: основные проблемы и пути разрешения. *Российская юстиция*. 2008. № 3. С. 18–22.

Шарно О.И., Фролов С.А. К вопросу о тенденциях правового регулирования предоставления земельных участков под строительство. *Правовая парадигма.* 2017. № 4. С. 100–104.

References

Anisimov A.P., Charkin S.A., Chikildina A.Yu. Current issues with acknowledging the rights to the land plots. *Tsivilist*. 2011. No. 1. P. 42–47. In Russian

Besedina A.S. Legislative innovations in the sphere of construction and land use on the territory of Moscow region. *Vestnik Universiteta imeni O.Ye. Kutafina (MGYUA)*. 2016. No. 10. P. 29–37. In Russian

Charkin S.A. Provisioning part of a land plot: main problems and ways of solving them. *Rossiyskaya yustitsiya*. 2008. No. 3. P. 18–22. In Russian

Dyusembaev A.A. Features of provisioning publicly owned land plots. *Molodoy uchenyy*. 2020. No. 50. P. 195–197. In Russian

Emelkina I.A. The right to construct a residential building on a land plot as limited property right. *Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika.* 2017. No. 1. P. 75–84. In Russian

Gavrilova E.N. Re-registering the right for permanent (unlimited) use of a land plot. *Molodoy uchenyy.* 2017. No. 50. P. 287–291. In Russian

Piptyuk A.N. The powers of local self-government institutions connected with managing and provisioning municipally owned land plots. *Sotsium i vlast'*. 2009. No. 2. P. 67–72. In Russian

Surkova I.S. Features of transactions with agricultural land plots: some problems of executive-legal regulation and law enforcement. *Vestnik Stavropol'skogo gosudarstvennogo universiteta.* 2008. No. 6. P. 21–27. In Russian

Sharno O.I., Frolov S.A. Revisiting the trends of legal regulation in provisioning land plots for development purposes. *Pravovaya paradigma.* 2017. No. 4. P. 100–104. In Russian

Zaitsev O.V. Modern issues with civil law doctrine. Moscow: *Statut*, 2017. In Russian

Информация об авторе:

ВИТАЛИЙ АНАТОЛЬЕВИЧ ПЕТРУШКИН, доктор юридических наук, доцент, судья, председатель Судебного состава Арбитражный Суд Поволжского округа (Российская Федерация, 420066, Казань, ул. Красносельская, 20). E-mail: pa-journal@igsu.ru

Для цитирования: *Петрушкин В.А.* Особенности правового регулирования предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, при разрушении здания. *Государственная служба.* 2022. № 3. С. 25–29.

Information about the author:

VITALY ANATOLIEVICH PETRUSHKIN, Doctor of Sci. (Law), Associate Professor, Judge, Chairman of the Court Arbitration Court of the Volga District (20, Krasnoselskaya St., Kazan, 420066, Russian Federation). E-mail: pa-journal@igsu.ru

For citation: *Petrushkin V.A.* Specifics of legal regulation for provisioning publicly owned land plots in case of destruction of a building. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2022. No. 3. P. 25–29.