УДК 349.4

*ЯСТРЕБОВ А.Е.*

# Приватизация земельных участков собственниками объектов незавершенного строительства

В статье рассматриваются вопросы применения статьи 36 Земельного кодекса РФ к отношениям, связанным с приватизацией земельных участков собственниками объектов незавершенного строительства. Автор анализирует противоречия судебной практики по данному вопросу и предлагает рекомендации по их устранению.

Ключевые слова: приватизация, земельный участок, объект незавершенного строительства, Высший Арбитражный суд РФ, арбитражные суды, суды общей юрисдикции.

В процессе реформирования земельных отношений вопросы, связанные с правовым регулированием купли-продажи земельных участков, приобретают особое значение в гражданском обороте. Значительную часть земельных споров, рассматриваемых в арбитражных судах, составляют дела о приватизации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В последние годы в связи с изменениями в правоприменительной практике особую актуальность приобрел вопрос о возможности приватизации земельных участков собственниками объектов незавершенного строительства. Рассмотрим его более подробно.

Статья 36 Земельного кодекса РФ закрепила исключительное право собственников зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды данных участков. Объекты незавершенного строительства в этой статье не указаны. Однако, опираясь на данную норму, собственники таких объектов – как индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, так и физические лица – стали заключать договоры купли-продажи земельных участков, на которых располагались эти объекты, с органами власти или местного самоуправления. Судебная практика арбитражных судов в течение ряда лет в основном поддерживала стремление собственников объектов незавершенного строительства приватизировать земельные участки, рассматривая эти объекты как входящие в общее понятие зданий, строений, сооружений и в полном объеме применяя к ним положения статьи 36 ЗК РФ.

Однако 23 декабря 2008 г. Президиум Высшего Арбитражного суда РФ принял постановление № 8595/08, которым существенно изменил подходы к решению данного вопроса[1]. Суд признал законными действия администрации г. Чебоксары, отказавшей обществу с ограниченной ответственностью – собственнику объекта незавершенного строительства, который оно приобрело по договору купли-продажи, в приватизации земельного участка. Отменяя решения судебных инстанций по этому делу, Президиум ВАС РФ сделал два важных вывода.

Во-первых, он указал, что применение предусмотренного ст. 36 Земельного кодекса РФ порядка выкупа земельных участков под объектами незавершенного строительства возможно только в случаях, прямо указанных в законе. К таким

случаям относится приватизация таких объектов в соответствии с п. 3 ст. 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и переоформление права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками в силу положений п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Во-вторых, по общему правилу земельные участки под объектами незавершенного строительства не подлежат приватизации в порядке п. 1 ст. 36 ЗК РФ в связи с тем, что в отличие от зданий, строений или сооружений они не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода в эксплуатацию. Предоставление этих объектов в собственность нарушило бы баланс публичных и частных интересов при возведении объектов капитального строительства.

Таким образом, Высший Арбитражный суд РФ пришел к выводу, что объекты незавершенного строительства не являются зданиями, строениями, сооружениями, и поэтому приватизация земельных участков под ними в силу п. 1 ст. 36 ЗК РФ невозможна. На основе этой позиции Президиума ВАС РФ в судебной практике арбитражных судов сформировался единый подход по вопросу о праве собственника не завершенного строительством объекта приватизировать земельный участок, на котором расположен данный объект[2].

Однако в практике судов общей юрисдикции единообразие в решении этого вопроса пока отсутствует, что порождает серьезные противоречия в подходах судебных инстанций различных регионов. Приведем несколько примеров.

Так, Мценский отдел Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Орловской области отказал гражданке Е. в регистрации права собственности на земельный участок по договору купли-продажи, заключенному с администрацией г. Мценска. Основанием для отказа послужило то, что представленные документы по форме и содержанию не соответствуют требованиям законодательства, поскольку на земельном участке расположен объект незавершенного строительства, а в соответствии со ст. 36 ЗК РФ исключительным правом на выкуп земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, обладают лица – собственники зданий, строений, сооружений на этих участках. По мнению регистрационного органа, в ст. 36 ЗК РФ не названы объекты незавершенного строительства, следовательно, применение порядка выкупа земельных участков под этими объектами возможно только в случаях, прямо указанных в законе.

Решением Мценского районного суда, оставленным без изменения кассационным определением Орловского областного суда, исковые требования Е. были удовлетворены, отказ в проведении государственной регистрации признан незаконным. По мнению этих судебных инстанций, объекты незавершенного строительства в соответствии со ст. 130 ГК РФ относятся к недвижимым вещам, а ст. 36 ЗК РФ и ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» закрепляют безусловное право собственников объектов недвижимого имущества на приобретение земельного участка, на котором расположено это имущество. Кроме того, суды сделали вывод о том, что объектом незавершенного строительства может являться как здание, так и строение или сооружение, поскольку указанный правовой термин характеризует не конструктивные особенности объекта недвижимости и функциональные цели его создания, а сам процесс создания объекта недвижимого имущества и отражение поэтапности этого процесса в свойствах создаваемого объекта[3].

Однако при рассмотрении аналогичного дела в Республике Карелия судебные инстанции пришли к прямо противоположным выводам. Верховный суд республики оставил в силе решение суда первой инстанции, признавшего законным и обоснованным отказ администрации в передаче в собственность гражданке С. земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства.

Мнение судов по этому вопросу полностью совпало с правовой позицией ВАС РФ, согласно которой, как уже было сказано, применение положений ст. 36 Земельного кодекса РФ к объектам незавершенного строительства исключается в связи с тем, что эти объекты не являются зданиями, строениями или сооружениями и в отличие от них не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода их в эксплуатацию[4].

Таким образом, высшие судебные инстанции двух субъектов РФ вынесли прямо противоположные решения по вопросу о возможности приватизации земельных участков собственниками объектов незавершенного строительства. На сегодняшний день решения Верховного суда РФ по аналогичным делам отсутствуют, что пока не позволяет сформировать единообразную практику судов общей юрисдикции по данному вопросу.

Кроме того, если предположить, что Верховный суд РФ не согласится с Высшим Арбитражным судом РФ и признает право граждан–собственников объектов незавершенного строительства на приватизацию земельных участков в порядке ст. 36 ЗК РФ, может возникнуть следующая ситуация. В этом случае возможность приобретения права собственности на земельные участки, на которых расположены объекты незавершенного строительства, будет зависеть от того, кто является их собственниками – коммерческие организации и индивидуальные предприниматели или обычные граждане. В первом случае согласно уже сформировавшейся практике арбитражных судов собственники объектов до завершения их строительства и ввода в эксплуатацию не смогут приватизировать земельные участки (за исключением случаев, предусмотренных п. 3 ст. 28 ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и п. 2 ст. 3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»). Во втором случае суды общей юрисдикции будут повсеместно признавать право граждан на приватизацию земельных участков, на которых расположены объекты незавершенного строительства, находящиеся в их собственности. Однако эта ситуация станет нарушением конституционного принципа равенства перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ), поскольку право на приватизацию земельных участков собственниками объектов, строительство которых не завершено, по ст. 36 ЗК РФ будет определяться правовым статусом лиц, обратившихся с заявлением о приватизации.

По нашему мнению, при решении данного вопроса необходимо исходить из следующего.

В соответствии со ст. 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимым вещам относятся земельные участки и все, что прочно связано с землей, в том числе здания, сооружения, объекты незавершенного строительства. Анализ этой статьи показывает, что законодатель не относит объекты незавершенного строительства к зданиям, сооружениям, выделяя их как самостоятельную разновидность недвижимого имущества.

В силу п. 1 ст. 36 Земельного кодекса РФ, если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане–собственники зданий, строений, сооружений. Указанное право осуществляется в порядке и на условиях, которые установлены Земельным кодексом РФ, федеральными законами. Объекты незавершенного строительства в этой норме не указаны, поэтому положения ст. 36 ЗК РФ не могут служить основанием для приватизации земельных участков собственниками указанных объектов.

Кроме того, в п. 10 ст. 1 Градостроительного кодекса РФ определено, что здания, строения и сооружения являются объектами капитального строительства. Согласно ст. 55 Градостроительного кодекса РФ право использования объекта капитального строительства возникает после его ввода в эксплуатацию. Незавершенное строительство носит временный характер и не может служить целям Градостроительного кодекса РФ, направлен-

ным на устойчивое развитие территорий и иным принципам законодательства о градостроительной деятельности, предусмотренным ст. 2 Градостроительного кодекса РФ.

На основании изложенного положения ст. 36 Земельного кодекса РФ к объектам незавершенного строительства не применяются, так как эти объекты не могут быть использованы в соответствии с их назначением до завершения строительства и ввода в эксплуатацию. Поэтому позиция Президиума ВАС РФ по данному вопросу вполне обоснованна.

Кроме того, ссылки судов общей юрисдикции на положения п. 3 ст. 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» в обоснование тезиса о безусловном праве граждан – собственников объектов незавершенного строительства – на приобретение в собственность земельных участков, на которых расположены эти объекты, несостоятельны. Ведь ст. 28 регулирует отношения по приватизации земельных участков, на которых расположены здания, строения, сооружения, в том числе объекты незавершенного строительства, переданные из государственной собственности в частную. Эти отношения являются исключением из общего правила о невозможности приватизировать земельные участки под объектами, строительство которых не завершено. Кроме того, правом на приватизацию таких объектов обладают коммерческие организации и индивидуальные предприниматели, а споры с их участием подсудны арбитражным судам.

По нашему мнению, устранение противоречий и выработка единого подхода в решении указанного вопроса возможны с помощью двух путей. Первый из них – это внесение изменений в ст. 36 Земельного кодекса РФ, прямо исключающих собственников объектов незавершенного строительства из круга лиц, имеющих право на приобретение земельных участков в соответствии с данной статьей. Второй путь – принятие постановления Пленума Верховного суда РФ или совместного постановления Пленума Верховного суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного суда РФ по вопросу о приватизации земельных участков собственниками объектов незавершенного строительства на основе указанной выше правовой позиции Президиума ВАС РФ и ряда судов общей юрисдикции. Какой из этих путей будет выбран, покажет время. Однако скорейшее решение данной проблемы необходимо в целях устранение препятствий для развития гражданского оборота земельных участков и объектов недвижимости, расположенных на них.

---

[1] Постановление Президиума ВАС РФ от 23 декабря 2008 г. № 8595/08 // Вестник ВАС РФ. 2009. № 4. С. 259–262.

[2] См. например: постановление ФАС Центрального округа от 19 ноября 2008 г. № Ф10-5135/08; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 17 декабря 2009 г. по делу № А74-2604/2009, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 9 октября 2009 г. по делу № А03-742/2009, постановление ФАС Уральского округа от 18 января 2010 г. № Ф09-9058/09-С6; постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 9 июня 2010 г. по делу № А01-1594/2009.

[3] Кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда от 13 октября 2010 г. по делу № 33-1530. Архив Орловского областного суда.

[4] См: Бюллетень Верховного суда республики Карелия. 2010. № 1 (22). Режим доступа: http: // www.a2aa.ru