ПРИМЕНЕНИЕ ПРИОБРЕТАТЕЛЬНОЙ ДАВНОСТИ К ЗЕМЕЛЬНЫМ УЧАСТКАМ

Вопрос принципиальной возможности применения норм о приобретательной давности к земельным участкам остается дискуссионным.

Одни считают, что применение института приобретательной давности к земельной недвижимости возможно лишь в ограниченных, особо указанных в законе, случаях, например к землям, собственник которых неизвестен. Но означенный институт неприменим к случаям неразрешенного использования государственных и муниципальных земель.

Своеобразно толкует приобретательную давность в отношении земельных участков Б.В. Ерофеев: "Пользование непрерывно более 15 лет земельным участком без оформления своих юридических прав дает гражданам и юридическим лицам преимущественное право на приобретение земельного участка, если он продается (передается безвозмездно) для того же назначения".

Другие же полагают, что приобретение земли в силу приобретательной давности невозможно, поскольку в Российской Федерации не существует бесхозяйной земли.

По мнению О.И. Крассова, приобретательная давность является первоначальным основанием возникновения прав на земельные участки, но ее применение имеет свои особенности - она может применяться только в отношении тех земельных участков, которые находятся в частной собственности.

Среди причин, повлекших столь разительные суждения авторитетных ученых по рассматриваемому вопросу, в первую очередь следует назвать отсутствие в действующем земельном законодательстве системного регулирования отношений, связанных с возникновением прав на земельные участки.

Земельный кодекс РФ закрепил в качестве одного из основных принципов земельного законодательства принцип разграничения действия норм гражданского и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, тем самым подытожив многочисленные споры относительно того, какой отрасли права должен принадлежать приоритет в вопросах регулирования земельных отношений. Установление подобного принципа можно расценивать как легальное признание факта необходимости использования при регулировании земельных отношений норм как земельного, так и гражданского законодательства. Однако столь существенный подход, к сожалению, практически не был реализован при регламентации конкретных земельных отношений. Так, в соответствии со ст. 25 ЗК РФ права на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодательством, иными федеральными законами. Но при этом ни в данной норме, ни далее в Земельном кодексе не конкретизируется, какие основания, предусмотренные гражданским законодательством, и в какой мере применимы к возникновению прав на земельные участки. Подобный законодательный подход позволяет применять сегодня в качестве основания возникновения права на земельные участки любой юридический факт, предусмотренный гражданским законодательством как основание возникновения права на недвижимое имущество, причем без необходимости учета каких-либо специальных правил применения, поскольку таковые не установлены земельным законодательством.

Резюмируя сказанное, можно сделать следующий вывод. Приобретательная давность может рассматриваться как основание возникновения прав на земельные участки независимо от того, в чьей собственности они находятся - частной, муниципальной или государственной. В действующем законодательстве отсутствуют нормы, дифференцирующие применение данного основания возникновения в зависимости от формы собственности на земельный участок либо ограничивающие такое применение к государственным или муниципальным землям.

Приобретательная давность, будучи новым правовым явлением действующего законодательства, пока не подверглась должному детальному анализу. Но в достаточной степени она была освещена в дореволюционных работах, многие положения которых способствуют уяснению сути современного правового регулирования рассматриваемых отношений.

Наиболее точное и полное определение приобретательной давности дал Л.А. Кассо: "Истечение времени не может не отразиться на правовых отношениях: некоторые фактические явления, долго продержавшиеся, защищаются законом при известных условиях. Эта защита, известная под именем давности, означает, что государство предпочитает в интересах общественного спокойствия и прочности оборота охранять положение, освященное временем, чем содействовать проявлению права, долго не осуществившегося и вследствие этого нередко сомнительного. Безмолвие и бездеятельность управомоченного субъекта, допускающего явное нарушение своего правомочия, толкуется законом как отказ от него. Давнишний, явный и яркий факт торжествует над поблекшим правом".

Приведенная характеристика приобретательной давности позволяет сделать следующие выводы:

- нормы приобретательной давности служат обеспечению прочности оборота, а не установлению права на бесхозяйное имущество. Следовательно, наличие формального собственника у земельного участка, переходящего в порядке давности, не может исключать ее применение. При этом прочность оборота, по всей видимости, следует понимать как фактическое использование земельного участка при отсутствии формальных прав на участок с соблюдением условий, установленных в законе. Такое использование противопоставляется наличию формального права на земельный участок при отсутствии факта его использования в течение определенного периода времени;

- смысл приобретательной давности - двоякий. В современной литературе приобретательная давность обычно рассматривается в одном аспекте: как правопорождающая давность, т.е. как основание возникновения права собственности. Однако такой подход не раскрывает в полной мере сущность данного института. Истечение срока давности, установленного в законе, влечет два следствия: 1) признание права собственности на земельный участок за лицом, не имеющим никаких юридических оснований своего владения, и 2) прекращение права собственности законного владельца участка. Во втором значении срок, лежащий в основе приобретательной давности, можно рассматривать как погасительную давность. В этом смысле приобретательная давность достаточно органично входит в систему оснований возникновения прав на землю, поскольку отражает один из принципов земельного законодательства - обязательное использование земельного участка. Этот принцип реализуется, в частности, возможностью принудительного прекращения права собственности на земельный участок в случае его неиспользования в течение определенного законом времени (ст. 284 ГК РФ).

Оправданно полагать, что двойственная природа приобретательной давности не учтена в действующем законодательстве должным образом. Так, в соответствии с п. 4 ст. 234 ГК РФ течение приобретательной давности не может начаться ранее истечения срока исковой давности по соответствующим требованиям, который в данном случае составляет три года. По общему правилу течение срока исковой давности начинается со дня, когда лицо узнало или должно было узнать о нарушении своего права (ст. 200 ГК РФ). При этом законодательство не содержит норм, обязывающих собственника ежедневно или ежегодно посещать свой участок. Поэтому собственник может узнать о нарушении своего права, а следовательно, и законно предъявить виндикационный иск к давностному владельцу как через один день, так и через несколько лет после фактического использования участка давностным владельцем. В таком случае давностный срок в каждом конкретном случае будет разным, а его установление весьма проблематичным.

Кроме того, конструкция приобретательной давности, закрепленная в Гражданском кодексе, может привести к сложностям при взимании земельного налога и понуждении к исполнению иных обязанностей собственника земельного участка. Кто должен уплачивать земельный налог в то время, когда срок исковой давности уже истек, а срок приобретательной давности еще не составил 15 лет? Формально в силу Закона "О плате за землю" основанием для исчисления и уплаты земельного налога является документ, удостоверяющий право на землю. Поэтому при истечении срока исковой давности, но до признания права собственности за давностным владельцем формально земельный налог должен уплачивать законный собственник земельного участка. Однако насколько справедливо взимать платежи за землю и одновременно отказывать в защите нарушенного права, легально допуская при этом в перспективе возможность признания собственником участка другое лицо - давностного владельца? Проблемы аналогичного характера могут возникнуть в случае необходимости проведения работ, в частности по благоустройству соответствующей территории, и выполнения иных обязанностей, лежащих на собственнике участка.

По всей видимости, во избежание подобных проблем и для достижения оптимального сочетания интересов как законного собственника, так и давностного владельца течение сроков исковой и приобретательной давности должно осуществляться не одно после другого, а одновременно.

Течение обоих сроков должно начинаться с того момента, когда фактический, незаконный владелец приступил к использованию земельного участка или иного имущества (с соблюдением условий, устанавливаемых для давностного владения). С этого времени в течение всего срока исковой давности собственник имущества имеет право на защиту своих прав со стороны государства. По истечении этого срока данное право лицом утрачивается и возникает право незаконного собственника имущества на защиту права давностного владения, а именно право на признание такого владения правом собственности.

Для подобного правового регулирования приобретательной давности необходимо, во-первых, увеличить срок исковой давности по виндикационным искам в отношении недвижимого имущества с трех до пятнадцати лет, а во-вторых, исключить из текста ст. 234 ГК РФ п. 4 и установить, что течение приобретательной давности и течение срока исковой давности начинается одновременно.

Статья 234 устанавливает, что для приобретения права собственности владение должно быть добросовестным, открытым и непрерывным. Гражданин или юридическое лицо должны владеть имуществом как своим собственным. Перечисленные категории - добросовестное, открытое, непрерывное - оценочные, т.е. Закон не дает прямого и точного толкования этих понятий.

В специальной литературе дана следующая трактовка реквизитов (обязательных условий) приобретательной давности: "Давностный владелец должен владеть имуществом как своим собственным или, что то же самое, в виде собственности, без оглядки на то, что у него есть собственник".

Однако более точным следовало бы признать понимание владения имуществом "как своим собственным" в смысле невозможности применения ст. 234 к случаям, когда лицо владеет и пользуется имуществом на основании заключенного договора хотя и длительное время, но с сознанием своих договорных обязательств.

Применение ст. 234 должно быть исключено и в том случае, если основанием владения имуществом является административный акт (например, о предоставлении земельного участка), а равно и иные юридические факты. Таким образом, владение имуществом "как своим собственным" в рамках приобретательной давности исключает любое предусмотренное законом основание. До истечения 15-летнего срока и признания права собственности в порядке ст. 234 подобное владение есть по сути самовольное занятие и использование участка, поэтому в любой момент оно может быть прекращено, а владелец привлечен к административной и (или) гражданско-правовой ответственности.

Владение имуществом "как своим собственным", разумеется, по своему юридическому содержанию не может равняться законному владению таким имуществом на праве собственности. Так, незаконный владелец земельного участка не может (даже если пожелает того) нести обязанность по уплате земельного налога. Ведь согласно ст. 15 Закона "О плате за землю" основанием для установления земельного налога и арендной платы за землю является документ, удостоверяющий право собственности, владения и пользования (аренды) земельным участком. Не имея документа, удостоверяющего право на участок, незаконный владелец не вправе распоряжаться земельным участком (например, сдавать его в аренду). Квалифицировать же владение давностного владельца как владение "своим собственным имуществом" на основании тех действий, которые укладываются в рамки правомочий "владение" и "пользование" имуществом, практически невозможно.

Дело в том, что вслед за ЗК РСФСР 1991 г. ныне действующий Кодекс устанавливает единый перечень прав и обязанностей для субъектов земельных прав, не дифференцируя их в зависимости от титула. Иными словами, какие бы действия ни совершал давностный владелец в отношении своего участка, они в равной мере могут свидетельствовать в пользу любого из предусмотренных законом видов прав на землю. Поэтому владение имуществом "как своим собственным" должно подразумевать, что владелец "заботился" в течение всего давностного срока об имуществе как о своем собственном. Это могут быть, например, агротехнические или иные мероприятия по поддержанию надлежащего состояния плодородного слоя земли, если речь идет о землях сельскохозяйственного назначения. В целом же это должны быть действия, свидетельствующие о том, что владелец в течение срока исковой давности нес бремя содержания земельного участка.

Особый интерес представляет толкование категории "добросовестное владение". По мнению авторов учебника "Гражданское право", это означает, что, владея имуществом, владелец не знает и не должен знать об отсутствии у него права собственности, а отсутствие правоустанавливающего документа само по себе не означает недобросовестного владения. Аналогичной точки зрения придерживаются и авторы Комментария к части первой ГК РФ. Однако подобная ситуация маловероятна. Ведь само по себе отсутствие законного основания владения землей, несанкционнированность такого владения со стороны уполномоченных органов уже должны влечь сомнения относительно добросовестности владения. Кроме того, непонятно, какие обстоятельства могут служить основой для столь серьезных заблуждений незаконного владельца относительно своих прав. Следует учитывать и то, что для легализации права на земельный участок незаконный владелец обязан обратиться в суд с иском о признании права собственности, а для этого он должен осознавать цель своего обращения - желание стать собственником имущества, которым пользовался на протяжении 15 или более лет. Очевидно, добросовестное владение базируется не на том, что владелец имущества не знает об отсутствии у него права собственности, а на том, что он добросовестно полагает: собственник имущества утратил интерес к своей собственности, фактически отказался от нее. Прежде всего это должно выражаться в отсутствии притязаний со стороны собственника к давностному владельцу на протяжении 15 лет. Другими словами, безмолвие и бездеятельность собственника должны лежать в основе добросовестности давностного владения.

В этом смысле дореволюционное законодательство использовало более точную характеристику давностного владения: владение должно быть в течение всего давностного срока бесспорным (non interrompue), т.е. на него не предъявлялись притязания посторонних лиц, в данном случае собственника.

Бесспорность владения должна быть обязательным атрибутом приобретательной давности. К сожалению, судебная практика зачастую не рассматривает добросовестное владение как бесспорное. Например, решением Ленинского районного суда г. Перми от 27 октября 1994 г. по делу N 2-585 за 17 гражданами было признано в силу ст. 234 ГК РФ право собственности. Суд мотивировал это тем, что все эти годы (в течение которых осуществлялось давностное владение земельными участками) вместо надлежащего оформления прав землепользователей городская администрация лишь констатировала факт самовольного использования садоводами земельного участка. Акты проверок соблюдения земельного законодательства с констатацией самовольного характера использования земельных участков гражданами истолковывались судом не как отсутствие добросовестности со стороны граждан, а как неправомерные действия администрации.

Наряду с перечисленными реквизитами приобретательной давности необходимо также, чтобы владение имуществом было открытым и непрерывным. Открытое, т.е. без утайки, но вряд ли иное возможно применительно к использованию земельных участков, поэтому данный признак приобретательной давности не имеет особого практического смысла применительно к земельным отношениям. Непрерывность владения, исходя из самого названия, означает, что пользование имуществом не должно иметь пробелов в течение всего срока. Владение может быть прервано либо тем, что отпало намерение присвоить себе имущество, либо тем, что утрачена возможность господства над вещью (например, земельный участок истребован законным собственником из чужого незаконного владения).

Признавая право собственности на земельный участок в порядке ст. 234 ГК РФ, необходимо исключить возможность привлечения давностного владельца к юридической ответственности. Например, ст. 330 УК РФ предусматривает ответственность за самоуправство, т.е. за самовольное, вопреки установленному законом или иным нормативным правовым актом порядку, совершение каких-либо действий, правомерность которых оспаривается организацией или гражданином, если такими действиями причинен существенный вред.

В случае если прежний законный собственник пожелает оспорить действия давностного владельца, судебное решение о признании права собственности за давностным владельцем может рассматриваться в качестве преюдициального факта, как бесспорное доказательство того, что давностный владелец самовольно использовал чужой земельный участок на протяжении 15 и более лет. В целях недопущения привлечения давностного владельца, признанного судом собственником в порядке ст. 234 ГК РФ, к ответственности (которая может быть не только уголовно-правовой, но и административно-, и гражданско-правовой) следует установить, что признание права собственности в порядке приобретательной давности является безусловным обстоятельством, освобождающим давностное лицо от ответственности за незаконное использование участка.

Помимо перечисленных условий, установленных для приобретения имущества на основании приобретательной давности, необходимо соблюдение еще двух общих требований, предъявляемых для возникновения субъективного права независимо от его основания. Одно из них - требование к субъекту: лицо, претендующее на признание за ним права собственности в порядке ст. 234 ГК РФ, должно входить в перечень субъектов права собственности по российскому законодательству. Действующее земельное законодательство предусматривает, что иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица не могут быть субъектами права частной собственности в отношении земельных участков, находящихся на приграничных территориях, и земель сельскохозяйственного назначения, подпадающих под действие Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Поэтому указанные субъекты не могут выступать в роли давностных владельцев в рамках приобретательной давности.

Кроме того, для применения норм о приобретательной давности требуется, чтобы земельный участок не был изъят или ограничен в обороте. Поэтому сколь долго ни длилось бы владение такими землями, как, например лесного и водного фонда, они не могут быть переданы в собственность на основании ст. 234. Более того, давностное владение землей не должно противоречить одному из основных принципов земельного законодательства - целевому использованию земельных участков. В частности, это должно выражаться в соответствии характера использования участка актам планирования и зонирования соответствующей территории. Допустим, генеральным планом поселения определенный земельный участок отнесен к производственной зоне, тогда как давностный владелец использует его для сельскохозяйственных нужд.

В подобных случаях суд должен отказывать в признании права собственности на землю, иначе будет иметь место нарушение ст. 83 ЗК РФ, устанавливающей без каких-либо изъятий правило о соответствии использования земель поселений зонированию их территорий. Правда, на практике довольно часто сложно решить вопрос, к какой территориальной зоне относится тот или иной земельный участок, поскольку в ряде регионов отсутствует необходимая нормативная правовая база. Кроме того, суд, признав право собственности на земельные участки с отступлением от генерального плана, иной градостроительной документации, тем самым превысит свою компетенцию, ибо такое решение будет противоречить Градостроительному кодексу РФ. В соответствии с п. 9 ст. 28 названного Кодекса "внесение изменений в утвержденную градостроительную документацию любого вида осуществляется по решению органов, утвердивших указанную градостроительную документацию, при условии ее опубликования и проведения обсуждения с участием населения, интересы которого затрагиваются в результате таких изменений".

Судебная практика свидетельствует, что при решении вопроса о признании права собственности в порядке ст. 234 ГК РФ не всегда учитывается особенность земельного законодательства, состоящая в рациональном использовании земельного фонда определенной территории, что выражается в планировании и зонировании использования земли. Так, при вынесении упомянутого ранее решения по делу N 2-585 Ленинский районный суд г. Перми исходил из установленного факта: группа граждан владела земельными участками более 15 лет в районе Городские горки, используемыми ими под мичуринские сады. Между тем еще в письме Пермского городского совета союза спортивных обществ и организаций от 16 мая и решении Пермского горисполкома от 4 августа 1960 г. было подчеркнуто, что эти сады организованы без согласия горисполкома на землях, предназначенных для занятий горнолыжным спортом. Однако это обстоятельство суд не принял во внимание. Не стало препятствием для легализации права собственности на землю за "мичуринцами" и ссылка ответчика (городской администрации) на проект детальной планировки указанного жилого района, который был утвержден решением Пермского горисполкома 7 июня 1977 г. N 383. По этому плану коллективные сады на Городских горках практически оказались в центре города, и их существование вошло в известной степени в конфликт с бурно развивающимся городским строительством. Часть оврагов, а следовательно, и коллективных садов подлежала ликвидации в соответствии с генеральным планом.

Нельзя не вспомнить слова видного дореволюционного цивилиста В.И. Синайского, который отмечал, что "большая часть судебных споров, наиболее продолжительных и запутанных в области вещного права, относится на долю приобретательной давности".

Остается лишь надеяться: современное законодательство и правоприменительная практика сумеют сформулировать ясные, точные положения для разрешения подобных споров.

**Литература**

Нормативные акты

"ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РСФСР" (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1)

ЗАКОН РФ от 11.10.1991 N 1738-1 "О ПЛАТЕ ЗА ЗЕМЛЮ"

"ГРАЖДАНСКИЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ЧАСТЬ ПЕРВАЯ)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (принят ГД ФС РФ 21.10.1994)

"УГОЛОВНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 13.06.1996 N 63-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996)

"ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 07.05.1998 N 73-ФЗ (принят ГД ФС РФ 08.04.1998)

"ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (принят ГД ФС РФ 28.09.2001)

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 24.07.2002 N 101-ФЗ "ОБ ОБОРОТЕ ЗЕМЕЛЬ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ" (принят ГД ФС РФ 26.06.2002)

Учебники и монографии

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО: УЧЕБНИК. Ч. 1 / ПОД РЕД. Ю.К. ТОЛСТОГО, А.П. СЕРГЕЕВА. М., 1996. С. 312.

ЕРОФЕЕВ Б.В. ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО: УЧЕБ. ДЛЯ ВУЗОВ / ПОД РЕД. Г.В. ЧУБУКОВА. М., 1998. С. 196.

КАССО Л.А. РУССКОЕ ПОЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО. М., 1906. С. 123.

КОЗЫРЬ О.М. НЕДВИЖИМОСТЬ В НОВОМ ГРАЖДАНСКОМ КОДЕКСЕ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ. ТЕОРИЯ. ПРАКТИКА / ПОД РЕД. А.Л. МАКОВСКОГО. М.: ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР ЧАСТНОГО ПРАВА. С. 285.

КОММЕНТАРИЙ К ГРАЖДАНСКОМУ КОДЕКСУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЧАСТИ ПЕРВОЙ: ПОСТАТЕЙНЫЙ / ПОД РЕД. О.Н. САДИКОВА. М., 1997. С. 457.

КРАССОВ О.И. ПРАВО ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ. М., 2000. С. 63, 64.

СИНАЙСКИЙ В.И. РУССКОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО. М., 2002. С. 221.

ЧУБУКОВ Г.В., ПОГРЕБНОЙ А.А. ЗЕМЕЛЬНАЯ НЕДВИЖИМОСТЬ: СДЕЛКИ, ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: УЧЕБ. ПОСОБ. М., 1997. С. 84.

Статьи

"ПРИОБРЕТАТЕЛЬНАЯ ДАВНОСТЬ КАК ПРАВО НА ИМУЩЕСТВО" (Д. ЛАПИН, Е. ФРЕЙДЕНЗОН) ("БИЗНЕС-АДВОКАТ", N 19, 2004)

"ПРОБЛЕМЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА НЕДВИЖИМОСТЬ НА ОСНОВАНИИ ПРИОБРЕТАТЕЛЬНОЙ ДАВНОСТИ" (И.В. АКСЮК) ("АДВОКАТ", N 12, 2003)

"ПРИМЕНЕНИЕ ПРИОБРЕТАТЕЛЬНОЙ ДАВНОСТИ К ЗЕМЕЛЬНЫМ УЧАСТКАМ" (Г.Н. ЭЙРИЯН) ("АДВОКАТ", N 7, 2003)

"ПРИОБРЕТЕНИЕ ИМУЩЕСТВА ОТ НЕУПРАВОМОЧЕННОГО ОТЧУЖДАТЕЛЯ: СЛОЖНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ СОСТАВ ИЛИ ПРИОБРЕТАТЕЛЬНАЯ ДАВНОСТЬ?" (Д. ТУЗОВ) ("РОССИЙСКАЯ ЮСТИЦИЯ", N 6, 2003)

"ПРОБЛЕМА ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК В СИЛУ ПРИОБРЕТАТЕЛЬНОЙ ДАВНОСТИ В СВЕТЕ НОВОГО ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА" (А.П. АНИСИМОВ) ("ЮРИСТ", N 12, 2002)