О переоформлении прав постоянного (бессрочного) пользования земельными участками

Бобин П.Н., Юрист

Земельный кодекс РФ (далее — ЗК РФ) существенно ограничил круг субъектов права постоянного (бессрочного) пользования. Согласно п. 1 ст. 20 ЗК РФ в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки могут предоставляться только государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и местного самоуправления, т.е. организациям, созданным государством либо муниципальными образованиями.

Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 30.06.2006) прочие юридические лица, не указанные в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, обязаны в срок до 1 января 2008 г. переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или приобрести их в собственность (а религиозные организации — на право безвозмездного срочного пользования) по своему желанию в соответствии с правилами ст. 36 ЗК РФ.

Что означает включение подобной нормы в текст Вводного закона, каким образом она будет применяться на практике, на каких условиях, каковы последствия неисполнения требования о переоформлении вещного права до 1 января 2008 г., существует ли механизм принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования землей — вот вопросы, требующие ответа.

Прежде всего следует отметить юридическую неточность, с которой сформулировано вышеприведенное положение Закона.

Начнем с того, что термин «переоформить» имеет не юридическое, а бюрократическое значение. Цивилистика не знает такой терминологии применительно к вещным правам. Наука гражданского права, а также действующее гражданское законодательство при описании того или иного вещного права использует такие понятия, как содержание вещного права, его возникновение и прекращение, переход права.

В данном случае процедура так называемого переоформления права постоянного (бессрочного) пользования, на наш взгляд, включает в себя как минимум два этапа: 1) отказ правообладателя от принадлежащего ему права; 2) приобретение (возникновение) нового права на землю (аренды либо права собственности). После отказа от права постоянного(бессрочного) пользования, сделанного в письменной форме, между организацией и органом власти должен заключаться договор аренды либо купли-продажи земельного участка.

При этом как прекращение права постоянного (бессрочного) пользования, так и вновь возникшее право на землю подлежит регистрации в соответствии с требованиями Гражданского кодекса РФ и Федерального закона от 21 июля 1997 г. «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — Закон о госрегистрации).

Поскольку согласно п. 2 ст. 8 ГК РФ права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента такой регистрации, моментом исполнения требований ст. 3 Вводного закона следует считать дату внесения записи о новом праве на землю в Единый государственный реестр.

Следует заметить, что ни Закон о введении в действие Земельного кодекса, ни ЗК РФ не устанавливают саму процедуру переоформления прав на землю, не определяют ее порядок, условия и сроки, а также государственные гарантии для землепользователей.

В частности, отсутствует ясность в отношении ставок арендной платы и размера выкупной цены за земельные участки. Нет механизма по возмещению затрат и убытков землепользователей.

Другой важный вопрос, возникающий в связи с появлением данной нормы закона: каковы последствия неисполнения в установленный законом срок требования о переоформлении прав на землю? Прекращаются ли после 1 января 2008 г. права землепользователей, не прошедших процедуру переоформления?

Анализ действующего законодательства приводит к выводу о том, что неисполнение данного требования не несет никаких гражданско-правовых последствий для правообладателей. Пропуск срока, установленного ст. 3 Вводного закона, не влечет прекращения вещных прав и не является основанием для их отмены. Более того, п. 3 ст. 20 ЗК РФ говорит о том, что ранее возникшие права постоянного (бессрочного) пользования землей у граждан и юридических лиц сохраняются. Таким образом, Закон не ограничивает существование указанных вещных прав каким-либо сроком.

Необходимо также помнить о том, что согласно ст. 2 Закона о госрегистрации зарегистрированное право на недвижимое имущество (в том числе право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками) может быть оспорено только в судебном порядке. В данном же случае нет оснований и для судебных исков.

Такой вывод подтверждается позицией Конституционного Суда РФ, изложенной в Определении от 25 декабря 2003 г. № 512-О,[1] согласно которому п. 2 ст. 3 Вводного закона не содержит какого-либо основания для изъятия соответствующих земельных участков, не допускает внесудебного лишения имущества, а предусматривает лишь возможность изменения титулов на землю.

Таким образом, следует признать очевидным тот факт, что на сегодняшний день исполнение требования о переоформлении прав может осуществляться сугубо добровольно, по желанию самих правообладателей. При этом за «не переоформившими» свои права на землю до 1 января 2008 г. право постоянного (бессрочного) пользования сохраняется. Основания и механизм для принудительной реализации ст. 3 Вводного закона и прекращения данного вещного права отсутствуют.

Что это: пробел законодательства или государственная политика?

Для ответа на этот вопрос необходимо обратиться к теории гражданского права. Одним из основополагающих положений является принцип беспрепятственного осуществления гражданских прав, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, защиты и восстановления нарушенных прав.

Здесь необходимо заметить: когда речь идет о вещных правах на землю, их возникновении, осуществлении и прекращении, мы попадаем в сферу прямого действия права гражданского, ибо в условиях рыночной экономики земельный участок как недвижимое имущество является объектом гражданских прав. А соответствующие имущественные отношения по поводу земли, включая указанные в Главе 17 ГК РФ вещные права на землю, входят в предмет гражданско-правового регулирования.

В силу этого любые ограничения гражданских прав допустимы только на основании закона. Согласно п. 2 ст. 1 ГК РФ гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Сказанное целиком и полностью относится к праву постоянного (бессрочного) пользования земельными участками.

При этом государство несет всю полноту имущественной ответственности за любые такие ограничения (не говоря уже об издании нормативного акта, прекращающего гражданские права). Убытки, причиненные правообладателям в результате принятия акта, ограничивающего либо прекращающего гражданские права, должны быть компенсированы государством в полном объеме.

С учетом изложенного становится понятной позиция законодателя в этом вопросе. С одной стороны, государственная политика направлена на сокращение числа вещных прав на землю. Для «обычных» юридических лиц — это право собственности либо право аренды. С другой стороны, государство хочет достичь указанных целей с наименьшими имущественными затратами. Поэтому, не издавая актов о прекращении вещных прав на землю, предпринимает попытки понудить к этому землепользователей «добровольно», в том числе, с помощью административных и прочих мер внеэкономического принуждения.

Все это свидетельствует об одностороннем подходе к проблеме реформирования существующей системы прав на землю.

Естественно, правообладателям необходимо ясно понимать, что при таком «добровольном переоформлении» они вынуждены будут за свой счет нести любые затраты, связанные с переоформлением прав, включая свои прямые и косвенные убытки.

К тому же далеко не всегда землепользователи могут быть заинтересованы в переоформлении своих прав. Ведь те же арендные отношения гораздо выгоднее государству, чем арендаторам, поскольку дают возможность арендодателю устанавливать сроки, режим использования земельных участков, размер платежей и иные существенные условия. При этом ставки арендной платы могут оказаться выше ставок земельного налога. А покупка земли в собственность требует значительных финансовых затрат, что означает фактическое изъятие денежных средств из хозяйственного оборота организаций (действующее законодательство не предусматривает безвозмездной передачи земли в собственность юридическим лицам, пожелавшим переоформить свои права). Опять же, повторимся, любые невыгодные последствия такого «переоформления» ложатся в полном объеме на плечи самих правообладателей.

Не желая брать на себя имущественные последствия принимаемых решений, государство пытается решить эту проблему за счет землепользователей. Стоит ли говорить, что подобная позиция при решении вопросов, затрагивающих хозяйственную деятельность многих организаций, требует корректировки.

Такое положение дел, на наш взгляд, дает основания сомневаться в целесообразности включения данной нормы в текст Закона о введении в действие Земельного кодекса, по крайней мере в редакции, существующей на сегодняшний день.

**Список литературы**

1 Cм.: Определение Конституционного Суда РФ от 25.12.2003 № 512-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Нижегородской области о проверке конституционности положения абзаца первого пункта 2 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».