

Земельное право

УДК 349.41

ББК 67.3(4) / 67.3(8)

JEL K41

*ТЕРЕНИЧЕНКО Алексей Александрович*¹

¹ Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский проспект, 49, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-0895-6851>

¹ Терениченко Алексей Александрович, кандидат исторических наук, доцент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва. E-mail: aaterenichenko@fa.ru

*ГАЛКИН Владимир Николаевич*²

² Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение высшего образования «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Ленинградский проспект, 49, Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0003-4066-8446>

² Галкин Владимир Николаевич, студент Юридического факультета Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Москва. E-mail: galkin.vladimir.2016@gmail.com

ПРАВО ЗАСТРОЙКИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВВЕДЕНИЯ

Аннотация.

Предмет. Актуальность данной тематики обуславливается необходимостью совершенствования права в области прав на земельные участки в сфере строительства жилищных комплексов и в целом домов.

Цели/задачи. В статье рассмотрена проблематика введения права застройки, а также приведено содержание данного права и история его становления как в дореволюционной России, так и советской.

Методология. Используются методы сравнительного правоведения, формально-юридический метод, методы синтеза и анализа.

Вывод. Авторы формируют у читателя общее представление о проблематике введения в российском гражданском и земельном законодательстве права застройки, обращаются к истории вопроса, прослеживая появление данного института в российском и советском праве 20-го века. Делается вывод о значительных преимуществах права застройки как разновидности прав на чужие вещи в сравнении с существующим и применяющимся сегодня правом аренды земли. Делается вывод о том, что многих недостатков, связанных со строительной арендой на земельных участках, можно избежать путём возвращения к проекту 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" в части внедрения в отечественное законодательство права застройки.

Ключевые слова: *право застройки, строительная аренда, земельный*

кодекс

Land law

Alexey A. Terenichenko, PhD in History, Associate Professor at the Financial University under the Government of the Russian Federation/

Vladimir N. Galkin, student of the Faculty of Law at the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russia

DEVELOPMENT RIGHT: PROBLEMS OF IMPLEMENTATION AND PROSPECTS OF INTRODUCTION

Abstract

Subject: The relevance of this topic is determined by the need to improve the law in the field of rights to land in the construction of housing complexes and houses in general.

Aims/Objectives: The article deals with the problems of introducing the right to development, as well as the content of this right and the history of its formation both in pre-revolutionary Russia and in Soviet Russia.

Methodology: Methods of comparative law, formal legal method, methods of synthesis and analysis are used.

Conclusion: The authors form the reader's general idea of the problems of introducing the right to development in Russian civil and land legislation, turn to the history of the issue, tracing the emergence of this institution in Russian and Soviet law of the 20th century. The conclusion is made about the significant advantages of the right to development as a kind of rights to other people's things in comparison with the existing and applied today the right to lease land. It is concluded that many of the shortcomings associated with construction leases on land plots can be avoided by returning to the Draft Federal Law N 47538-6 "On Amendments to Parts One, Two, Three and Four of the Civil Code of the Russian Federation, as well as into separate legislative acts of the Russian Federation" in terms of introducing the right to development into domestic legislation.

Keywords: *development law, building lease, land code*

Земельное и гражданское право неразрывно связаны. Говоря о конкретных типах взаимоотношений субъектов в гражданском праве (а именно - в вещном), необходимо рассматривать и земельное законодательство. В конкретных ситуациях, связанных с земельными участками и правом собственности на них, правоприменители должны обращаться как к Гражданскому, так и к Земельному кодексу. Следуя данной логике обращения к двум источникам, мы также при возникновении проблем в практике вынуждены столкнуться с проблемами как в земельном, так и в гражданском законодательстве. Нормы приходится видоизменять, дополнять, удалять – ведь прогресс общественных отношений неумолимо требует своевременной реакции законодателей. Но некоторые изменения в праве вовсе не являются новеллами. Подобные реформы можно вполне назвать «возвратом в прошлое», особенно если подобные проекты уже были реализованы, но с течением времени были отменены по разным причинам. Таким и является проект главы 20.1

Гражданского Кодекса "Право застройки"¹.

В данной статье будет рассмотрена проблематика введения права застройки, а также будет приведено содержание данного права и история его становления как в дореволюционной России, так и советской. Актуальность данной тематики обуславливается необходимостью совершенствования права на земельные участки в сфере строительства жилищных комплексов и в целом домов.

Обращаясь к истории возникновения и становления права застройки на территории России, можно отметить, что у нас уже был положительный опыт как в дореволюционной, так и в советской России. Так, опыт приобретения данной конструкции из зарубежных стран можно разделить на два этапа: 1) право застройки, введённое законом 1912 года, действовавшее по 1918 год; 2) право застройки, введённое законом 1922 года, действовавшее по 1948 год. Причиной введения в 1912-м такой новеллы в Российской Империи была необходимость перехода от «чиншевого владения» на более совершенную и современную правовую конструкцию. Так, 23 июня 1912 года в Законе о праве застройки был впервые закреплён данный правовой механизм строительства сооружений на чужой земле. Одним из самых идейных реформаторов того времени был небезызвестный П. А. Столыпин. По его словам, целью данной реформы было создание среднего класса - будущей основы новой преобразованной империи, а данная правовая конструкция позволила бы молодой буржуазии укрепить без вседозволенности арендаторов и их произвола.

Следующим этапом развития рассматриваемого права стал советский период. Основными причинами возвращения после революции 1917 года такого ограниченного вещного права стала необходимость в создании твёрдого правового основания строительства жилищ, гарантирующего длительный характер и нерушимость установленного договором права застройки в РСФСР. Но, в конце концов, согласно указу Президиума Верховного Совета РСФСР право застройки было отменено, а все здания стали признаваться личной собственностью лица, строившего данные строения на основании права застройки.

Анализируя данный небольшой отрезок времени становления права застройки, можно отметить попытки законодателя отойти от права аренды на земельные участки к более гибкой системе ограниченного вещного права в связи с объективной необходимостью участников гражданско-правового оборота в другом механизме эксплуатации земельных участков.

Говоря о приблизительном содержании права застройки в отечественном праве, которое всё ещё может быть подвергнуто изменению со стороны рабочих групп юристов, изложение, существующее на данный момент в проекте Федерального закона N 47538-6 "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012) в

¹ Проект Федерального закона N 47538-6 "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012)

главе 20.1 (статья 300)¹, можно со всей уверенностью отметить схожесть данной конструкции с французским институтом права застройки.

В Кодексе Жилищного Строительства Франции в 1 части 251 статьи изложено примерно следующее: застройщик должен возвести определенное недвижимое имущество на предоставленном ему земельном участке и обязуется поддерживать его в должном состоянии в течение всего срока действия права застройки. Как указывают многие ученые-правоведы, право застройки — это ограниченное вещное право. Но стоит принять к сведению, что ни российский, ни французский законодатели на это не указывают.

На данный момент в ГК РФ существует лишь следующая правовая конструкция (данная в статье 263): собственник земельного участка может возводить на нем здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос, разрешать строительство на своем участке другим лицам. Эти права осуществляются при условии соблюдения градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка (пункт 2 статьи 260)². Данная конструкция предполагает возникновение договора аренды с лицами, желающими возвести различные постройки на чужой территории. Проект глобальных изменений в Гражданском кодексе предполагает введение полноценного права застройки, изложенного в главе 20.1. В чем же его необходимость на сегодняшний день? Почему вдруг законодатели решили вернуться к праву застройки спустя столько лет? Ответ кроется в деталях. Так, по мнению известного эксперта вещного права Романа Бевзенко, договор аренды, предусмотренный на данный момент в отечественном праве, является не очень удобным инструментом для полной реализации как собственника земельного участка, так и для потенциального физического лица, землепользователя без права владения.

Для начала стоит обозначить все этапы в процессе эксплуатации чужой земли для застройщика. Сначала частное лицо заключает договор аренды с собственником для целей строительства, по общему правилу на срок до 5 лет, чего явно недостаточно для подобных целей. Впоследствии данное лицо при помощи различных средств и техники возводит необходимое здание или сооружение, после приобретает право собственности на конкретный объект строительства, и после всех вышеперечисленных действий частное лицо вынуждено снова заключить договор аренды с собственником земельного участка – теперь уже для целей эксплуатации возведенного сооружения. Как справедливо отмечает кандидат юридических наук и автор многих научных исследований Роман Сергеевич Бевзенко, данный механизм землепользования, мягко говоря, «перегружен». Поэтому наши законодатели предприняли меру для упрощения данного вида общественных отношений. Основные недочеты подобных арендных договоров выражаются в следующем.

1. Фактически застройщик вынужден дважды оформлять договор аренды. Регистрация прав на землю осуществляется как при строительстве,

¹ См.: "Гражданский кодекс Российской Федерации" (ГК РФ) 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ

² Там же.

так и для эксплуатации объекта. Подобная система явно неудобна как для застройщика, так и для собственника земли.

2. Тот факт, что договор аренды (как и любой другой договор) подчиняется всеобщим принципам гражданского права, в том числе и принципу свободы договора, означает, что его содержание может быть значительно изменено сторонами в соответствии с законодательством. В нашем случае это означает, что в листинге для целей строительства могут возникнуть кризисные ситуации между собственником и застройщиком. При этом мы понимаем, что некоторые ситуации никак не регулируются нормами права, что в целом нарушает надежность подобного договора для застройщика, так как формальной защиты в случае произвола застройщика не будет предусмотрено.

3. Ещё одна важная уязвимость заключается в том, что в праве формально не предусмотрено механизма введения минимальных сроков аренды. Данный аспект может быть чуть ли не главным для частного лица, которое собирается застраивать какую-либо землю собственника. Ведь без минимальных сроков аренды не может быть обеспечена прочность положения застройщика на чужой земле.

4. На данный момент довольно проблематично получить кредитные средства от банковских организаций на строительство зданий ввиду отсутствия привлекательности со стороны банков на права арендатора в качестве залога. Как прямое и неизбежное следствие – застройщики лишаются самого простого и надёжного источника финансирования и, следовательно, вынуждены искать средства у других источников или вовсе даже не начинать свою деятельность. По этой причине рынок застройки становится довольно закрытым и бесконкурентным, так как у начинающих бизнесменов попусту отсутствуют необходимые капиталовложения для старта своего дела.

5. Собственники земли зачастую не имеют много вариантов, чтобы использовать свой актив по максимуму. Прибыль традиционно извлекается при продаже участка и производится однократно. Возможности регулярно извлекать прибыль из собственного участка на данный момент в российском праве не существует.

Проанализировав все вышеперечисленные недостатки, отметим, что они отсутствуют в праве застройки, поэтому его введение станет более удобной и практичной конструкцией. Можно проследить основные достоинства права застройки, как ограниченного вещного права.

1. Первое и самое очевидное преимущество права застройки над арендой - это установление сроков договора. Сроки устанавливаются единожды и на удовлетворительный для застройщика срок. К тому же у застройщика образуется право не только строительства, но и эксплуатации данных зданий, что явно упрощает всю конструкцию землепользования как юридически, так и фактически.

2. Также стоит отметить, что оборот различных сооружений фактически происходит за счёт оборота права застройки. Можно предположить, что право застройки может послужить хорошим началом для становления модели единого объекта. Переход от модели единства «судьбы и прав» на земельный участок и соответствующее сооружение поможет решить многие противоречия с недвижимостью в нашем праве.

3. Проект права застройки устанавливает 50-летний минимальный срок и максимальный - 100 лет. Данные сроки подобраны так, чтобы выделить конечность существования строительного объекта, это при любых прочих равных условиях позволит извлечь прибыль застройщику из своего права застраивать землю. Дома, построенные в прошлом веке, которым уже по 70 лет, уже давно не отвечают всем тем требованиям, которые существуют сейчас для жилищных комплексов. Право застройки со своими сроками существования в 50 лет позволит развиваться как жилищному фонду количественно, так и качественно. Новейшие системы строительства будут использованы своевременно, а не при капитальном ремонте здания, которому уже 70 лет. Жилищный фонд неизбежно будет подвергнут постоянному обновлению, которое будет предполагать использование всех самых революционных нововведений.

4. Вследствие предыдущих пунктов застройщику будет проще привлечь кредитные средства для организации строительства своих жилищных комплексов. Данная правовая конструкция более устойчива, чем аренда, чем и поспособствует более благосклонному отношению банков к выдаче подобных кредитов. К тому же, согласно положениям проекта закона, право застройки возможно передать в качестве залога в ту же банковскую организацию для привлечения больших средств.

5. Право застройки, имея специфику обеспечения собственников земли периодическим доходом, побудит частных лиц использовать свои земельные участки для новых застройщиков. Тем самым земли частных лиц не будут существовать «без дела», на них будут вестись работы, что будет повышать благосостояние как владельца земли, так и застройщика в будущем – после постройки нужного проекта. Собственники будут получать доходы с участков, не отчуждая их.

Все вышеперечисленные достоинства ясно показывают необходимость и привлекательность введения права застройки в сравнении с арендой. Рассматривая право застройки с точки зрения земельного права, можно предположить, что данная конструкция может частично появиться и в Земельном кодексе в 23 статье (сервитут)¹, будет введено полноценное дополнение в виде права застройки. По сути, появление подобной нормы сначала в Гражданском законодательстве неизбежно приведёт к созданию подобной нормы и в Земельном кодексе, который и регулирует отношения по использования земельных участков, в том числе на основе ограниченного вещного права.

Необходимость введения права застройки наблюдается, если проанализировать относительно недавнюю судебную практику по данной тематике. Вот подтверждение тому, что строительство на чужой земле в нашей правовой системе несовершенно. В кассационном определении No 19-КАД21-17-К5 было представлено следующее: Гражданка А. взяла земельный участок в муниципалитете, чтобы построить дом. Срок аренды был 10 лет, однако она в этот срок не уложилась. На участке был только недостроенный объект.

Потом она попросила однократно продлить договор строительной

¹ См.: "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 16.02.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2022).

аренды на 3 года, что и было сделано. Однако она и в этот срок не уложились, лишь незначительно продвинувшись в строительстве.

Затем она попросила еще раз заключить с ней договор строительной аренды, муниципалитет отказал, сославшись на то, что закон допускает только однократное продление срока строительной аренды. Гражданка Я. обжаловала отказ в суд, в котором ей ожидаемо отказали.

Административная коллегия Верховного Суда отменила акты и приняла определение, смысл заключался в том, что если строительный арендатор хотя бы что-то построил на участке, то только он имеет право на участок, и больше никто (разумеется, у муниципалитета есть право снести недострой или принудительно продать его, но в этом деле муниципалитет не собирался это делать)¹.

Следовательно, было бы неразумно не соглашаться на продление срока строительной аренды. Несмотря на то что в законе написано, что так делать не надо.

Резюмируя всё вышесказанное, отметим, что многих недостатков, связанных со строительной арендой на земельных участках, можно избежать. Как это сделать - ответ давно известен: ввести право застройки, путём добавления норм из проекта Федерального закона N 47538-6 "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27.04.2012).

Список источников:

1. Боголюбов (2019) – Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для академического бакалавриата / С.А. Боголюбов. — 8-е изд., перераб. и доп. — Москва. Издательство Юрайт, 2019. — 255 с
2. Емелькина (2017) – Емелькина И.А. Право застройки земельного участка для возведения жилого дома как ограниченное вещное право // "Законы России: опыт, анализ, практика", 2017, N 1
3. Зенин (2016) – Зенин И.А. Гражданское право: учебник для академического бакалавриата / И. А. Зенин. — 17-е изд., перераб. и доп. — Москва: Издательство Юрайт, 2016. — 655 с.
4. Иванова (2021) – Иванова Е.Ю. Проблемы строительной аренды в судебной практике и проект введения права застройки в отечественное законодательство // "Вестник гражданского права", 2021, N 2
5. История отечественного государства и права: учебник для академического бакалавриата / под общ.ред. А.П. Альбова, С.В.

¹ Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.01.2022 N 19-КАД21-17-К5 Требование: О признании незаконным отказа в заключении договора аренды земельного участка. Обстоятельства: Отказ мотивирован тем, что земельный участок предоставлялся для завершения строительства, однако документы, подтверждающие наличие на земельном участке жилого дома, не представлены. Решение: Требование удовлетворено, оспариваемый отказ нарушает конституционные принципы правовой определенности, справедливости, поддержания доверия граждан к действиям государства, поскольку объект незавершенного строительства был приобретен истцом для улучшения жилищных условий его семьи, в составе которой двое несовершеннолетних детей.

Николюкина. – М.: Издательство Юрайт, 2015 – 521 с.

6. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 19.01.2022 N 19-КАД21-17-K5

7. Новицкий (2022) – Новицкий И. Б. Римское право: учебник для вузов / — Москва: Издательство Юрайт, 2022.

8. Малышева (2018) – Малышева А.В. Основания классификации способов приватизации земельных участков. «Право и экономика», 2017, N 11

9. Правовая система Российской Федерации: учебник / коллектив авторов; под ред. Г.Ф. Ручкиной, А.П. Альбова – М.: Юстиция, 2018 – 486 с.

10. Путря (2019) – Путря К.Е. Суперфициарная собственность в праве застройки // "Закон", 2019, N 2

References:

Bogolyubov (2019) – Bogolyubov S.A. Land law: a textbook for academic undergraduate studies / S. A. Bogolyubov. - 8th ed., revised. and additional - Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. - 255 p. [Bogolyubov S.A. Zemel'noe pravo: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / S. A. Bogolyubov. — 8-e izd., pererab. i dop. — Moskva: Izdatel'stvo YUrajt, 2019-255 s.]

Emelkina (2017) – Emelkina I.A. The right to develop a land plot for the construction of a residential building as a limited real right // "Laws of Russia: experience, analysis, practice", 2017, N 1 [Emel'kina I.A. Pravo zastrojki zemel'nogo uchastka dlya vozvedeniya zhilogo doma kak ogranichennoe veshchnoe pravo // "Zakony Rossii: opyt, analiz, praktika", 2017, N 1]

Zenin (2016) – Zenin I.A. Civil law: a textbook for academic undergraduate studies / I. A. Zenin. - 17th ed., revised. and additional - Moscow: Yurayt Publishing House, 2016. - 655 p. [Zenin I.A. Grazhdanskoe pravo: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / I. A. Zenin. — 17-e izd., pererab. i dop. — Moskva: Izdatel'stvo YUrajt, 2016. — 655 s.]

Ivanova (2021) – Ivanova E.Yu. Problems of building lease in judicial practice and the project of introducing building rights into domestic legislation // "Civil Law Bulletin", 2021, N 2 [Ivanova E.YU. Problemy stroitel'noj arendy v sudebnoj praktike i proekt vvedeniya prava zastrojki v otechestvennoe zakonodatel'stvo // "Vestnik grazhdanskogo prava", 2021, N 2]

History of the domestic state and law: a textbook for academic undergraduate / ed. A.P. Albova, S.V. Nikol'yukin. – М.: Yurayt Publishing House, 2015 - 521 p. [Istoriya otechestvennogo gosudarstva i prava: uchebnik dlya akademicheskogo bakalavriata / pod obshch.red. A.P. Al'bova, S.V. Nikol'yukina. – М.: Izdatel'stvo YUrajt, 2015 – 521 s.]

Cassation ruling of the Judicial Collegium for Administrative Cases of the Supreme Court of the Russian Federation dated January 19, 2022 N 19-KAD21-17-K5 [Kassacionnoe opredelenie Sudebnoj kollegii po administrativnym delam Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 19.01.2022 N 19-KAD21-17-K5]

Novitsky (2022) – Novitsky I. B. Roman law: a textbook for universities / Moscow: Yurayt Publishing House, 2022. [Novickij, I. B. Rimskoe pravo: uchebnik dlya vuzov / I. B. Novickij. — Moskva: Izdatel'stvo YUrajt, 2022]

Grounds for classifying land privatization methods (Malysheva A.V.) ("Law and Economics", 2017, No. 11) [Osnovaniya klassifikacii sposobov privatizacii

zemel'nyh uchastkov (Malysheva A.V.) ("Pravo i ekonomika", 2017, N 11]

Legal system of the Russian Federation: textbook / team of authors; ed. G.F. Ruchkina, A.P. Albova – M.: Justice, 2018 - 486 p. [Pravovaya sistema Rossijskoj Federacii: uchebnik / kollektiv avtorov; pod red. G.F. Ruchkinoj, A.P. Al'bova – M.: YUsticiya, 2018 – 486 s.]

Putrya (2019) – Putrya K.E. Superficial property in the right of development // "Law", 2019, N 2 [Putrya K.E. Superficiarnaya sobstvennost' v prave zastrojki // "Zakon", 2019, N 2].