

УДК 349.4

**ЗЕМЕЛЬНЫЕ СПОРЫ, СВЯЗАННЫЕ С ПРОЦЕДУРОЙ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО
СОГЛАСОВАНИЯ МЕСТА РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТА
Land Disputes Connected with the Procedure of Granting
of Land Areas for Construction without
the Preliminary Coordination of the Placing of Object**

Е. Н. Маланина – преподаватель кафедры
гражданского права Омского юридического
института

E. N. Malanina – Lecturer of the Department of
Civil Law, Omsk Law Institute

***Аннотация.** В статье анализируются наиболее распространенные категории земельных споров, связанные с предоставлением земельных участков из публичной собственности, на примере реальных судебных разбирательств. По итогам исследования автор дает ряд рекомендаций по совершенствованию земельного законодательства в сфере разрешения споров, возникших по поводу земельных участков.*

In this article the most common categories of land disputes on the granting of land areas from public property are analyzed on an example of real judicial proceedings. Following the results of research the author makes a number of recommendations on behalf of perfecting the land legislation, particularly the resolution of disputes, concerning land areas.

Ключевые слова: земельный спор, предоставление земельного участка, согласование границ земельных участков.

Land dispute, land area granting, coordination of borders of land areas.

Земельные споры возникают в связи с отказом в предоставлении земельного участка, его изъятием, ограничением прав на землю, нарушением границ землепользования, самовольным занятием; в переоформлении постоянного (бессрочно-го) пользования землей на право собственности или в аренду; в переоформлении пожизненно наследуемого владения земельным участком в собственность. Также возникают споры о земельном участке при переходе права собственности на недвижимость, в случае неуплаты арендных платежей за пользование земельным участком и в других ситуациях, когда нарушены права лица.

Сторонами в земельном споре являются:

– исполнительный орган государственной власти либо орган местного самоуправления, с одной стороны, и физическое либо юридическое лицо – с другой – при отказе в предоставлении земельного участка, изъятии, ограничении или пре-

кращении прав административно-правовым актом властного органа, а также в других случаях;

– граждане и юридические лица по спорам между собой – в связи с нарушением границ землепользования, самовольным занятием земли, созданием помех в осуществлении правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным участком.

Процедура предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности для целей строительства без предварительного согласования места размещения объекта является административно-исполнительной деятельностью. Соответственно, споры, возникающие в связи с предоставлением земельного участка, также имеют административный характер.

При разрешении земельных споров главной проблемой является верное определение их подведомственности. Следует согласиться с утверж-

дением В. М. Дикусара о том, что подведомственность и подсудность земельных споров, связанных с предоставлением земельных участков для строительства, определяется в соответствии с гражданским и арбитражным законодательством РФ. При этом обязательным является требование о предъявлении иска по месту расположения земельного участка как особого вида недвижимого имущества¹.

В судах общей юрисдикции производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части осуществляется по правилам гл. 24 Гражданского процессуального кодекса РФ (далее – ГПК РФ), а по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих – гл. 25 ГПК РФ.

Арбитражные суды рассматривают дела об оспаривании нормативных правовых актов в соответствии с гл. 23 Арбитражного процессуального кодекса (далее – АПК РФ), а ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц – гл. 24 АПК РФ.

По делам об оспаривании ненормативных актов органов государственной власти или органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков наблюдалось отсутствие в судебной практике единообразия при решении вопроса о подведомственности арбитражному суду споров, возникших между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросу принадлежности права на распоряжение землей на территории муниципального образования.

Одни правоприменители полагают, что данные споры являются спорами о компетенции (полномочиях) между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере земельных отношений и не являются экономическими, то есть неподведомственны арбитражным судам.

Сторонники иной точки зрения считают, что предоставление конкретного земельного участка на возмездной основе затрагивает экономиче-

ские права органов государственной власти либо органов местного самоуправления, следовательно, данные споры подведомственны арбитражным судам.

В качестве примера проиллюстрируем выводы суда, которые явствовали из существующего спора. Правительство Свердловской области обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с иском к Администрации г. Екатеринбурга о признании недействительными постановлений главы г. Екатеринбурга о согласовании ЗАО предварительного места размещения общежития с закусочной по улице Технической и о предоставлении ЗАО в аренду дополнительного земельного участка по улице Минометчиков-Теплоходной для строительства общежития с закусочной, просило обязать ответчика отменить указанные постановления.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа судебные акты, принятые по данному делу, отменил, дело передал на новое рассмотрение в первую инстанцию, исходя из следующего.

Арбитражные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства возникающие из административных и иных публичных правоотношений экономические споры и иные дела, связанные с осуществлением организациями и гражданами предпринимательской и иной экономической деятельности, в том числе об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29 АПК РФ).

Поскольку по настоящему делу оспариваются конкретные ненормативные акты органов местного самоуправления, связанные с правом органа местного самоуправления в сфере его экономической деятельности по передаче земельных участков во временное возмездное владение и пользование, то в силу ч. 2 ст. 29 АПК РФ данный спор подлежит рассмотрению в арбитражном суде².

¹ См.: Дикусар В. М. Предоставление земельных участков для строительства // Рос. юстиция. 2006. № 9.

² См.: Особенности рассмотрения споров, связанных с применением земельного законодательства Российской Федерации // Арбитражный суд Свердловской обл. 2004. Дело № Ф09-84/04-ГК.

Таким образом, спор, возникший из правоотношений, связанных с осуществлением права распоряжения конкретным земельным участком, носит экономический характер, а значит, подведомственен арбитражному суду (ст.ст. 27, 29 АПК РФ).

Важное значение имеет установление компетенции органов, осуществляющих предоставление земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. К ним относятся исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления, обладающие правом предоставления соответствующих земельных участков (ст. 29 ЗК РФ).

Примером нарушения компетенции уполномоченного органа является следующий спор. Орган муниципального образования обратился с заявлением в арбитражный суд о признании недействительным распоряжения исполнительного органа субъекта Российской Федерации о предоставлении ЗАО земельного участка в аренду на 10 лет под строительство индивидуальных жилых домов и домов секционного типа. Решением суда первой инстанции, оставленным в силе апелляционной и кассационной инстанциями (постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 4 июля 2006 г. № Ф09-5611/06-С6), заявленные требования местной администрации удовлетворены полностью, при этом суды исходили из следующего.

Оспариваемое распоряжение о предоставлении обществу земельного участка в аренду издано с нарушением компетенции исполнительного органа субъекта Российской Федерации, поскольку, в соответствии с абз. 2 п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», распоряжение землями до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий. Кроме того, при предоставлении обществу земельного участка исполнительным органом субъекта Российской Федерации не соблюден предусмотренный ст.ст. 30, 31 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) порядок предоставления земельного участка для строительства³.

Значительное количество исковых заявлений оставлено без удовлетворения в силу того, что требования заявлены ненадлежащими истцами, не имеющими, как правило, ни вещных, ни обязательственных прав на спорный земельный участок, ни законных интересов в отношении спорного участка (например, дела № А51-4184/02-16-129, А51-2120/02-16-75, А51-8207/01-1-256, А51-10214/02-2-392, А51-3834/02-29-72)⁴.

Что касается определения законных интересов лиц, обращающихся в судебные органы, то такая категория является весьма субъективной, и законодатель не определяет четкие признаки такой характеристики соответствующих лиц. Абсолютно схожая ситуация с категорией «заинтересованные лица». В конкретном судебном заседании иногда весьма сложно определить законные интересы лица, а вот правовые последствия установления того обстоятельства, что иск подан ненадлежащим лицом, не имеющим права на подачу заявления в суд или арбитражный суд, весьма неблагоприятны для подателя заявления – требования не подлежат удовлетворению (к примеру, постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 марта 2004 г. № Ф03-А24/04-1/140).

На этапе проведения кадастрового учета земельного участка возникает также ряд сложностей с «заинтересованностью» подателя заявления.

Так, Куйбышевский районный суд г. Омска не обратил внимания на заинтересованность лица, который подал заявление, и разрешил спор по существу.

Куйбышевским районным судом было вынесено решение от 19 мая 2009 г. по исковому заявлению прокурора г. Омска в интересах гражданина Сидорова к гражданину Петрову, Управлению Федерального агентства кадастра объектов недвижимости по Омской области, Управлению Федеральной регистрационной службы по Омской области об использовании земельного участка в пределах 689 м², о признании незаконным внесения изменений в государственный кадастр недвижимости сведений о площади земельного участка, недействительной регистрации права собственности.

³ См.: Особенности рассмотрения споров... Дело № А60-4666/06-С9.

⁴ См.: Обобщение судебно-арбитражной практики по результатам рассмотрения дел, связанных с применением земельного законодательства // Арбитражный суд Приморского края. 2005.

При этом Сидоров обратился в прокуратуру г. Омска за защитой своих нарушенных прав. Прокуратура осуществляла защиту прав Сидорова согласно ст. 45 ГК РФ в силу того, что последний самостоятельно не может обратиться за защитой своих прав вследствие уважительных причин (преклонный возраст, инвалид третьей группы). В исковом заявлении говорится о том, что проведение землеустроительных работ земельного участка с кадастровым номером 55:36:09 01 08: 0118 с нарушениями законодательства повлекло нарушение права на приобретение земельного участка в собственность Сидоровым в соответствии с ч. 2 ст. 15 ЗК РФ, предусматривающей право на равный доступ к приобретению земельных участков в собственность.

В материалах дела присутствуют многочисленные обращения Сидорова с 2002 г. в департамент архитектуры и градостроительства, администрацию г. Омска по ЦАО, департамент недвижимости, губернатору Омской области, мэру г. Омска, первому заместителю мэра г. Омска, главе администрации ЦАО г. Омска. Из всех этих обращений свидетельствует, что Сидоров хотел получить в первоочередном порядке земельный участок в личную собственность. Мотивировал это тем, что у него нет достойных жилищных условий в доме, проживает у друзей, а земельный участок ему необходим для того, чтобы построить жилой дом, гараж для автомобиля, теплый туалет, дровяник. При этом Петров никак не препятствовал обращению Сидорова в вышеуказанные учреждения и к должностным лицам. Сидорову было отказано в предоставлении земельного участка под индивидуальное жилищное строительство, так как размер запрашиваемого земельного участка не соответствует предельным размерам земельных участков, предоставляемых гражданам для индивидуального жилищного строительства в кварталах сложившейся застройки.

В судебном разбирательстве ни Сидоров, ни его представитель так и не пояснили, чем именно было нарушено его право на приобретение земельного участка размером 274 кв. м.

Согласно п. 4 ст. 69 ЗК РФ при проведении землеустройства обеспечивается учет законных интересов лиц, права которых могут быть затронуты, путем извещения их в письменной форме землеустроителями не позднее чем за семь

календарных дней до начала работ. Отсутствие при проведении землеустроительных работ надлежащим образом извещенных лиц не является препятствием для проведения землеустройства. Заинтересованные лица вправе обжаловать действия, ущемляющие их права и законные интересы, в установленном порядке.

Также, согласно п. 11 Методических рекомендаций по проведению межевания объектов землеустройства от 17 февраля 2003 г. (далее – Рекомендации), лица, права которых могут быть затронуты при проведении межевания (собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы земельных участков, соответствующие органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления), не позднее чем за 7 календарных дней до начала работ извещаются о времени и месте проведения межевания.

Таким образом, следует полагать, что в ЗК РФ и Рекомендациях речь идет об одних и тех же лицах, права которых могут быть затронуты. То есть понятие «лица, права которых могут быть затронуты» в данных нормативных правовых актах совпадает.

В Рекомендациях приводится закрытый перечень лиц, права которых могут быть затронуты при проведении землеустройства. Это собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы земельных участков, соответствующие органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления. Федеральным законом от 21 декабря 2009 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁵ изменена статья 39 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», где законодатель сделал попытку дать определение заинтересованным лицам. Однако указанный перечень лиц, на наш взгляд, является весьма узким, а в силу того что данный нормативный акт является специальным законом, то по юридической силе необходимо применять именно его, а не ЗК РФ и Рекомендации. Следует отметить, что соответствующие положения Рекомендаций теперь вступили в противоречие с вновь принятыми изменениями.

Также возникает закономерный вопрос о необходимости согласования границ земельного участка с заинтересованными лицами на смеж-

⁵ См.: *Рос. газ.* 2009. № 247.

ном земельном участке, если у последнего отсутствуют хоть какие-нибудь правомочия в отношении занимаемого земельного участка (отсутствуют правоустанавливающие документы), однако он является собственником недвижимого имущества на этом земельном участке. Закон не дает ответа на возникшую ситуацию, а Рекомендации не являются нормативным правовым актом, которым могли бы без сомнений руководствоваться суды при вынесении решений.

Земельный кодекс РФ предусмотрел только судебный порядок разрешения земельных споров, исключив существовавший ранее административный порядок. Однако за последние три года в судах общей юрисдикции и арбитражных судах значительно возросло количество дел по спорам, возникающим из земельных правоотношений. А в период экономического кризиса количество рассматриваемых дел судами резко возросло – примерно от 30 до 60% в зависимости от субъекта РФ, что негативно повлияло на качество правосудия в целом. В результате судьи вынуждены рассматривать 30–40 дел в день, т. е. на одно дело приходится не более 10 минут. В складывающейся ситуации стоит использовать обязательный досудебный порядок разрешения земельных споров.

На необходимость развития внесудебных способов разрешения споров обращается внимание в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 гг., итоговом документе VII Всероссийского съезда судей, предложениях Президента РФ от 12 января 2009 г. по плану законопроектных работ, а также в Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г.

Интересным представляется в этом отношении законодательство Украины. Земельный кодекс Украины (ст. 158) определяет органы, разрешающие земельные споры, и устанавливает порядок рассмотрения споров: земельные споры разрешаются судами (судебное разрешение), органами местного самоуправления и органами исполнительной власти по вопросам земельных ресурсов (досудебное разрешение). Основанием рассмотрения спора в досудебном порядке является надлежаще оформленное заявление о рассмотрении земельного спора. Сторона имеет право обжаловать решение в судебном порядке – в таком случае досудебное решение приостанавливается.

В. Ф. Яковлев, советник Президента РФ, председатель Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства, сопредседатель АЮР, считает, что «у нас сейчас такой четкой досудебной процедуры разрешения налоговых споров, как и вообще споров, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, к сожалению, нет. И это является одной из причин перегрузки судов делами, где, по существу, нет никакого спора. В этих случаях мы тратим драгоценное время на несвойственные судам дела... Если бы мы приняли аналогичный порядок рассмотрения административных споров, наши граждане весьма бы от этого выиграли»⁶.

Таким образом, необходимо предусмотреть в ЗК РФ (ст. 64) возможность обязательного рассмотрения споров, связанных с распоряжением земельными участками, компетентными органами – уполномоченными государственными органами, органами местного самоуправления – до обращения в суд или арбитражный суд.

¹ URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10136/>