

каким образом влияет на течение срока приобретательной давности временное перемещение имущества в страну, правопорядку которой приобретательная давность неизвестна?

Российское законодательство по этому поводу молчит. Нет официальных позиций высших судебных инстанций.

В современной литературе данный вопрос не рассматривается. В период действия ГК РСФСР 1922 г., когда приобретательная давность исчезла из отечественного правопорядка, рассматриваемая проблема на уровне доктрины решалась применением правила о приостановлении срока приобретательной давности. А. Н. Макаров, в частности, указывал: «При передвижении вещи с советской территории за границу течение срока давности может начаться только с момента, когда вещь оказалась за пределами советского правопорядка. И обратно, если течение срока приобретательной давности началось за границей, то при перемещении вещи на советскую территорию оно приостанавливается»⁵.

О применимости этой позиции в современных условиях в России однозначно говорить трудно. Примеры из судебной практики нам, к сожалению, неизвестны.

Обращение к иностранному законодательству дает интересные результаты. Так, в соответствии с п. 2 § 22 Указа Венгрии 1979 г. № 13 «О международном частном праве»⁶ изменение места нахождения вещи само по себе не прерывает приобретательной давности. Представляется, что данная норма работает и в тех случаях, когда имущество временно перемещается в страну, праву которой институт приобретательной давности неизвестен.

Нужна ли подобная норма российскому праву? Думается, она однозначно не будет лишней. Развитие правопорядков многих государств трудно предсказать. В любой момент институт приобретательной давности может исчезнуть из права тех государств, в которых сегодня он существует. Тогда при наличии в российском праве нормы, аналогичной отмеченной выше венгерской норме, проблема прерывания срока приобретательной давности не возникнет.

Рассмотренные проблемы применения п. 3 ст. 1206 ГК РФ могут быть решены не только внесением в ст. 1206 ГК РФ изменений, предложенных выше. Возможно принятие конвенций, регулирующих специально или вкупе с другими вопросами права собственности и вопросы приобретательной давности.

¹ Комментарий к части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации (постатейный) / ред. А. Л. Маковский // СПС «КонсультантПлюс».

² Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части третьей / ред. Т. Е. Абова [и др.] // СПС «КонсультантПлюс».

³ См., напр.: Макаров А. Н. Основные начала международного частного права. - М.: ООО «Книгодел», 2005. - С. 105-106.

⁴ Международное частное право: иностранное законодательство = Private international law: A collection of foreign statutes / авт. предисл. А. Л. Маковский; сост. А. Н. Жильцов, А. И. Муранов. - М.: Статут, 2001. - С. 412.

⁵ Макаров А. Н. Указ. соч. - С. 107.

⁶ См.: Международное частное право: иностранное законодательство = Private international law: A collection of foreign statutes / авт. предисл. А. Л. Маковский; сост. А. Н. Жильцов, А. И. Муранов. - М.: Статут, 2001. - С. 234.

О ВОЗМОЖНОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА ПОД ЖИЛИЩНОЕ СТРОИТЕЛЬСТВО В СЛУЧАЕ ИСТЕЧЕНИЯ СРОКА ДЕЙСТВИЯ РЕШЕНИЯ О ПРЕДВАРИТЕЛЬНОМ СОГЛАСОВАНИИ МЕСТА РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТА

Е. А. Конюх, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Омской академии МВД России, кандидат юридических наук

Правовое регулирование отношений по предоставлению земельных участков для жилищного строительства осуществляется в основном на положениях Земельного кодекса РФ и принятых в его

развитие иных нормативных правовых актов, в том числе принятых на уровне субъекта Российской Федерации. Необходимо подчеркнуть, что установленный в законодательстве порядок предоставле-

ния земельных участков для жилищного строительства по своему содержанию достаточно сложен, предусматривает выполнение застройщиком многих обязательных процедур и в целом еще продолжает совершенствоваться. Отсюда возникают и соответствующие проблемы в правоприменительной практике, в том числе и в Омской области.

Одной из причин этих проблем является то, что до 1 октября 2005 г. земельные участки предоставлялись заинтересованным лицам, как правило, на праве аренды в порядке предварительного согласования места размещения объекта, определенном ст. 30 ЗК РФ, без проведения торгов. С 1 октября 2005 г. по таким земельным участкам обязательно (за некоторым исключением) требуется проведение торгов. Возникают логичные вопросы: а) имеют ли право на предоставление земельного участка под жилищное строительство без проведения торгов лица, выполнившие частично либо полностью процедуры по выбору и формированию соответствующего земельного участка; б) допускает ли действующее законодательство возможность продления одного из необходимых документов для предоставления земельного участка под строительство, в том числе жилищного, – решения о предварительном согласовании места размещения – в случае истечения срока его действия и возможность принятия на его базе решения о предоставлении земельного участка застройщику; в) какие органы на территории Омской области уполномочены на решение указанных вопросов в случае, если спор возник в отношении земельного участка, расположенного в городе Омске, государственная собственность на который не разграничена?

С 1 января 2007 г. вступили в силу изменения, внесенные в Градостроительный кодекс РФ и ряд других законодательных актов Федеральным законом от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты»¹. В соответствии с указанными изменениями до 1 марта 2007 г. земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицу в аренду для жилищного строительства на основании заявления без проведения торгов, если предоставление земельного участка предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта, которое принято до 1 октября 2005 г., но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.

6 февраля 2007 г. в Закон Омской области от 08.02.2006 г. № 731-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Омской области»² были внесены изменения, в соответствии с которыми органы местного самоуправления осуществляют распоряжение земельными участками, находящимися в государственной собственности до разграничения

государственной собственности на землю, предоставляемыми для жилищного строительства, если предоставление земельного участка предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта на территории города Омска, которое принято до 1 октября 2005 г., но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка (пп. 4 п. 1 ст. 6).

Срок действия решения о предварительном согласовании составляет три года (п. 8 ст. 31 ЗК РФ, п. 15 ст. 3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»³), оно является основанием для принятия решения о предоставлении земельного участка под строительство. Значимость его для застройщика бесспорна.

Указание на принципиальную возможность продления решения о предварительном согласовании предусматривается только абз. 3 п. 8 ст. 31 ЗК РФ в контексте к случаям, когда по истечении срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта решение о предоставлении земельного участка не было принято, но в то же время права лиц были ограничены; такие лица вправе требовать возмещения от органа, принявшего такое решение, понесенных убытков независимо от продления срока действия решения о предварительном согласовании места размещения объекта.

Анализ данной и иных норм земельного законодательства позволяет прийти к выводам о том, что:

а) продление действия решения о предварительном согласовании уполномоченным на то органом не запрещено законом, допускается им даже при истечении срока его действия;

б) не обязательно продление решения о предварительном согласовании связано только с вопросом возмещения убытков лицам, чьи права ограничены (это лишь частный случай, регулируемый законом);

в) порядок, основания продления в целом не определяются ни федеральным, ни региональным законодательством;

г) также не определены органы, уполномоченные на продление соответствующих решений. В соответствии со ст. 2 Закона Омской области от 08.02.2006 г. № 731-ОЗ (редакция от 06.02.2007 г.) «О регулировании земельных отношений в Омской области» регулирование земельных отношений в Омской области осуществляют Законодательное собрание Омской области, Правительство Омской области, специально уполномоченный орган исполнительной власти Омской области в сфере регулирования земельных отношений, определяемый губернатором Омской области, органы местного самоуправления Омской области.

В соответствии с п.п. 1, 3 Положения о Главном управлении по земельным ресурсам Омской обла-

сти, утвержденного Указом губернатора Омской области от 16.06.2006 г. № 95 (в редакции от 08.02.2007 г. № 10)⁴ Главное управление по земельным ресурсам (далее - Главное управление) является специально уполномоченным органом исполнительной власти Омской области в сфере регулирования земельных отношений, возникающих в связи с управлением и распоряжением земельными участками, расположенными в городе Омске, государственная собственность на которые не разграничена, за исключением земельных участков, предоставляемых для жилищного строительства, если предоставление земельных участков предусмотрено решениями о предварительном согласовании места размещения объекта, которые приняты до 1 октября 2005 г., но не ранее чем за три года до предоставления земельных участков; осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами исполнительной власти Омской области, органами местного самоуправления Омской области, организациями.

Согласно пп. 12 п. 8 вышеназванного Положения Главное управление «с учетом мнения заявителя принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта при предоставлении земельного участка». Исходя из пп. 23 ст. 5 Закона Омской области от 08.02.2006 г. № 731-ОЗ (редакция от 06.02.2007 г.) «О регулировании земельных отношений в Омской области», специально уполномоченный орган принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта при предоставлении в аренду земельных участков, расположенных в городе Омске, государственная собственность на которые не разграничена, за исключением земельных участков, предоставляемых для жилищного строительства, если предоставление земельных участков предусмотрено решениями о предварительном согласовании места размещения объекта, которые приняты до 1 октября 2005 г., но не ранее чем за три года до предоставления земельных участков.

В то же время на основании п. 9 Порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения собственности на землю на территории города Омска, для строительства, утвержденного постановлением Правительства Омской области от 16.06.2006 г. № 73-п (редакция от 08.02.2007 г.) «О мерах по совершенствованию регулирования земельных отношений на территории города Омска»⁵, «специально уполномоченный орган исполнительной власти Омской области принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или решение об отказе в размещении объекта в течение месяца

со дня поступления оформленного в установленном порядке акта о выборе земельного участка».

Поэтому, как представляется, в случаях когда речь идет о земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, и срок решения о предварительном согласовании истек, но оно было принято полномоченным органом до 1 октября 2005 г., суд вправе обязать Главное управление продлить решение о предварительном согласовании места размещения объекта с учетом акта о выборе земельного участка, отмена которого в свою очередь не предусматривается действующим законодательством, что установлено, в частности, Постановлением апелляционной инстанции арбитражного суда Омской области от 03.07.2006 г. № 23-1725/05⁶.

Согласно п. 6.1 ст. 5, пп. 4 п. 1 ст. 6 Закона Омской области от 08.02.2006 г. № 731-ОЗ (редакция от 06.02.2007 г.) «О регулировании земельных отношений в Омской области» специально уполномоченный орган принимает решения о предоставлении в аренду земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю и расположенных в городе Омске, за исключением случаев распоряжения земельными участками, предоставляемыми для жилищного строительства, если предоставление земельного участка предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта на территории города Омска, которое принято до 1 октября 2005 г., но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка.

Отчасти об этом же говорит и пп. 5 и пп. 4 п. 8 Положения о Главном управлении по земельным ресурсам Омской области, утвержденного Указом губернатора Омской области от 16.06.2006 г. № 95 (в редакции от 08.02.2007 г. № 10), на основании которых Главное управление рассматривает заявления граждан и юридических лиц о предоставлении земельных участков и принимает решения о предоставлении в аренду земельных участков в соответствии с областным законодательством. Такое же правило определено п. 12 Порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности до разграничения собственности на землю на территории города Омска, для строительства, утвержденного постановлением Правительства Омской области от 16.06.2006 г. № 73-п (редакция от 08.02.2007 г. № 12-п) «О мерах по совершенствованию регулирования земельных отношений на территории города Омска»: «специально уполномоченный орган исполнительной власти Омской области на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка для строительства, приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства».

Таким образом, если: а) предоставление земельного участка для жилищного строительства предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта на территории города Омска; б) оно принято до 1 октября 2005 г.; в) срок действия его не истек (не прошло трех лет с момента принятия до момента предоставления участка (как представляется, здесь законодатель имеет в виду момент направления заявления о предоставлении либо момент непосредственно принятия административного акта уполномоченным органом), – то решение о предоставлении земельного участка принимает орган местного самоуправления Омской области (Администрация г. Омска в лице мэра), исходя из положений пп. 4 п. 1 ст. 6 Закона Омской области от 08.02.2006 г. № 731-ОЗ (редакция от 06.02.2007 г.) «О регулировании земельных отношений в Омской области», а если срок истек, то решение о предварительном согласовании и решение о предоставлении земельного участка принимает Главное управление.

И наконец, возможно ли при рассматриваемых обстоятельствах предоставление земельного участка без процедуры проведения торгов?

Согласно абз. 5 п. 15 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ (редакция от 18.12.2006 г.) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», «в случае, если в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации частично или полностью выполнены процедуры по выбору земельного участка для строительства, но до 1 октября 2005 г. не принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, такой земельный участок не может быть предоставлен для жилищного строительства в аренду или собственность без проведения аукциона».

Анализ приведенной нормы позволяет прийти к следующим выводам:

а) без проведения аукциона не может быть предоставлен для жилищного строительства только земельный участок, в отношении которого частично или полностью выполнены процедуры по выбору земельного участка для строительства, но не принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта до 1 октября 2005 г.;

б) при этом в анализируемой норме отсутствует указание на трехлетний срок;

в) если в отношении земельного участка, предназначенного для жилищного строительства, частично или полностью выполнены процедуры его выбора и принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта до 1 октября 2005 г., то закон допускает вариант предоставления его для жилищного строительства в аренду без проведения аукциона даже в случае истечения срока действия решения о предварительном согласовании;

г) положения абз. 5 п. 15 ст. 3 распространяются на правоотношения, возникшие с 1 октября 2005 г. (п. 4 ст. 38 ФЗ от 18.12.2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»), т.е. с момента введения в действие правил ст. 30.1 ЗК РФ, устанавливающих порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства без предварительного согласования с проведением аукциона.

До момента введения в действие ст. 30.1 ЗК РФ действовали правила, предусматривающие порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства с предварительным согласованием места размещения объекта. Вследствие чего застройщик на основании решения о предварительном согласовании, разрешения на строительство и других необходимых документов мог осуществить предпроектные, проектно-изыскательские и строительные работы с несением соответствующих расходов. Вместе с тем отсутствие решения о предоставлении на праве аренды земельного участка создает препятствия в продлении разрешения на строительство, а также в вводе объекта в эксплуатацию, поскольку не имеется правоустанавливающих документов на соответствующие земельные участки, наличие которых предусматривается ст.ст. 51, 55 Градостроительного кодекса РФ.

Полагаем, правила ст. 30.1 ЗК РФ, ухудшающие положение застройщика, распространяются на отношения, возникшие после введения статьи в действие, а не на те, которые носят длящийся характер и возникли до 1 октября 2005 г.

Исходя из положений общей теории права при наличии длящихся правоотношений, вступление в силу новой нормы, регламентирующей подобные факты, общественные отношения, обязательно предполагает решение вопроса о судьбе правоотношений, которые возникли на основе старой нормы (в рассматриваемом случае – на основе п. 5 ст. 30 ЗК РФ, предполагавшей процедуру предварительного согласования места размещения объекта, в том числе для жилищного строительства, и не предусматривающей проведение торгов), т.е. решение вопроса о действии правовой нормы во времени.

В общей теории права обосновано положение, согласно которому существуют три типа действия акта (нормы) во времени:

а) обратное действие (на правоотношения, которые возникли до вступления нормы в силу; такая норма предполагает пересмотр уже урегулированных в соответствии с ранее действовавшим законодательством прав и обязанностей);

б) немедленное действие (на факты прошлого и ранее возникшие правоотношения, изменяющие права и обязанности их участников с даты вступления нормы в силу);

в) перспективное действие (на факты, возникшие после вступления в силу нормы и порождающие новые правоотношения).

Пределы норм обратного и немедленного действия шире, чем норм перспективного действия, поскольку они регулируют не только новые факты и отношения (перспективное действие), но и факты, отношения, принадлежащие прошлому.

Статья 30.1 ЗК РФ введена Федеральным законом от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» (ст. 16), вступила в действие с 1 октября 2005 г. (ст. 18 ФЗ от 29.12.2004 г. № 191-ФЗ), ее правила распространяются на отношения, возникшие с 1 октября 2005 г., некоторые особенности ее применения устанавливаются абз. 5 п. 15 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ (редакция от 18.12.2006 г.) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», о чем было сказано выше.

Таким образом, положения ст. 30.1 ЗК РФ являются нормами перспективного действия, распространяются на отношения, которые возникли и воз-

никнут с 1 октября 2005 г., им не придана законом обратная сила и немедленное действие, п. 5 ст. 30 ЗК РФ не отменен, продолжает действовать и регулировать те отношения, которые возникли на основе его норм и после даты вступления в силу ст. 30.1 ЗК РФ, а значит, при разрешении возникшего спора должен применяться ранее действовавший порядок (до 1 октября 2005 г.) предоставления земельных участков для строительства, в том числе жилищного, в рамках предварительного согласования места размещения объекта, поскольку подавляющая часть этапов этого порядка застройщиком, как правило, уже выполнена и, повторимся, нормы ст. 30.1 ЗК РФ ухудшают его положение.

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2006. - № 52 (часть 1). - Ст. 5498.

² См.: Ведомости Законодательного собрания Омской области. - 2006. - № 1. - Ст. 2831.

³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. - 2001. - № 44. - Ст. 4148; 2007. - № 7. - Ст. 834.

⁴ См.: Омская правда. - 2006. - 23 июня; 2007. - 9 фев.

⁵ См.: Омская правда. - 2006. - 30 июня; 2007. - 9 фев.

⁶ См.: СПС «КонсультантПлюс».

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ ЗЕМЕЛЬ

Н. В. Захарова, заместитель заведующего кафедрой гражданского права Омского юридического института

Понятие «правовой режим» используется во многих отраслях права - гражданском, административном, жилищном и др. Широкое применение термин «правовой режим» получил и в земельном праве.

Следует отметить, что, несмотря на активное употребление термина «правовой режим» в правоприменительной практике, его содержание и сегодня во многом носит дискуссионный характер в связи с тем, что законодателем данная дефиниция официально не определена. А отсутствие понятия того или иного термина затрудняет точное восприятие предписаний правовой нормы.

В юридической литературе сравнительно мало источников, раскрывающих содержание понятия «правовой режим». Одним из первых данный термин использовал академик А. В. Венедиктов для характеристики положения некоторых ценностей внутри одного вещного права оперативного управления¹. В настоящее время понятие «правовой режим» носит межотраслевой характер. А. В. Малько предлагает следующее определение правового

режима: это «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств, создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»². А. Я. Курбатов считает, что термин «правовой режим» может использоваться как сокращенное обозначение понятия «юридический режим правового регулирования», под которым следует понимать общее понятие, объединяющее все принципы, средства и способы осуществления правового воздействия на общественные отношения³. В. И. Сенчищев под правовым режимом понимает «совокупность всех позитивно-правовых предписаний, содержащихся в императивных и диспозитивных нормах и основанных на них (или им не противоречащих) субъективно-правовых притязаниях, существующих и действительных с точки зрения права и в соответствующих случаях определяющих права, обязанности, дозволения, запреты и предписания абсолютно всех лиц (или в отношении абсолютно всех лиц) по