

Реализация принципа платности землепользования в контексте решения проблемы самовольного захвата земли, находящейся в публичной собственности

Максимкина Ю.А.¹

Санкт-Петербургский государственный университет

1-магистрант 1 курса

Научный руководитель – Жаркова О.А., канд.юрид.наук, доцент кафедры правовой охраны окружающей среды Санкт-Петербургского государственного университета.

Ни для кого не секрет, что на протяжении длительного времени в нашей стране существует проблема актуализации сведений из земельных кадастров, отсюда разрешение спорных ситуаций с земельными участками, имеющими статус «ранее учтенные» не теряет свою актуальность. В статье анализируются казусы из судебной практики Северо-Кавказского судебного округа.

Ключевые слова: ранее учтенные земельные участки, межевание, установление границ, индивидуализация земельного участка.

Принцип платности природопользования определен в законодательстве как один из важнейших принципов экологического и природоресурсного права. Применительно к земельным отношениям, статьи 1, 65 ЗК указывают, что любое использование земли осуществляется за плату. Освобождение от уплаты земельных платежей возможно только на основании федеральных законов или законов субъектов РФ. Закон обязывает субъекта природопользования оплатить соответствующий вид природного ресурса, а конкретно за его изъятие, потребление и хозяйственную эксплуатацию. Особенности принципа платности землепользования, как верно отмечает В.В.Солдатенков, в том, что «законодатель устанавливает зависимость реализации этого принципа от наличия условий, определяющих возможность истребования платы за землю. Иными словами, подлежат выявлению субъекты правоотношений на земельный участок, объекты земельных правоотношений, виды прав на земельный участок и формы земельных платежей, а также наличие документов на земельный участок и другие условия»[1]. Обычно, принято выделять следующие формы платежей за землепользование - земельный налог, арендная плата, плата за сервитут. В этой связи, исходя из особенностей земельных правоотношений, возникают ситуации, когда фактические землепользователи находятся за рамками правового поля, что не должно оставаться без должного внимания вышестоящих судов и законодателя.

Особое внимание хотелось бы обратить на защиту права собственника земельного участка принципом платности землепользования в контексте проблемы самовольного занятия земельного участка. Как известно, самовольным занятием земельного участка является фактическое использование земельного участка без выраженной на то воли его титульного владельца. Самовольное занятие земельного участка проявляется в целенаправленных действиях по возведению зданий, строений, сооружений, посева сельскохозяйственных культур. Долгое время не было однозначного ответа на вопросы (и сейчас не до конца решено), должен ли такой фактический владелец платить собственнику земельного участка неосновательное обогащение в размере арендной платы или земельного налога, или иного платежа, может ли он по своему усмотрению выбирать управомоченное на получение платы лицо.

Разрешение этих вопросов началось с принятия Президиумом ВАС Постановления РФ от 17.12.2013 г. № 12790/13, в котором была отражена позиция, согласно которой с лица,

пользующегося без правовых оснований публичным земельным участком по иску уполномоченного на распоряжение таким участком государственного или муниципального органа подлежит взысканию неосновательное обогащение в размере арендных платежей, установленных в период пользования нормативными правовыми актами уполномоченных органов, регулирующих порядок исчисления арендной платы за пользование земельными участками, с учетом положений Постановления № 582[2].

Арбитражный суд Калининградской области при рассмотрении искового заявления Администрация городского округа «Город Калининград» к Обществу по делу А21-3284/2016 от 01 августа 2016 г. о взыскании неосновательного обогащения за пользование земельным участком, на котором расположена автостоянка ответчика, руководствуясь вышеуказанными положениями, признал иск подлежащим удовлетворению исходя из следующего. Как следует из материалов дела, в 2011 году в связи с обращением общества на распоряжения Комитета муниципального имущества и земельных ресурсов был образован земельный участок, который был поставлен на кадастровый учет. Однако какие-либо действия, направленные на оформление правоустанавливающих документов в отношении указанного земельного участка, ответчиком предприняты не были. В материалы дела были представлены акты проверки использования земель от 2011 и 2014 годов, подтверждающих факт пользования ответчиком спорного земельного участка. Поскольку ответчик является фактическим землепользователем, невнесенные в бюджет города арендные платежи являются для общества неосновательным обогащением и подлежат взысканию согласно правил п.1 ст. 1102 ГК РФ, п.2 ст. 1105 ГК РФ[3].

Необходимо отметить, что на территории субъектов РФ может быть определена особая формула исчисления арендной платы за земельные участки. Так, арендная плата за земельные участки на территории Санкт-Петербурга определяется на основании Закона Санкт-Петербурга от 05.12.2007 г. № 608-119 «О Методике определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Санкт-Петербурга») и Постановления правительства Санкт-Петербурга от 26.11.2009 г. № 1379 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «О Методике определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга». Законом № 608-119 определена формула, по которой рассчитывается арендная плата за земельные участки, находящиеся в собственности Санкт-Петербурга, и участки, расположенные в Санкт-Петербурге, право государственной собственности на которые не разграничено.

Выводы Президиума ВАС позднее были развиты в позиции и подтверждены в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 14.11.2014 г. № 305-ЭС14-442[4]. Уполномоченный орган государственной власти или орган муниципального управления, обращаясь в арбитражный суд с иском о взыскании неосновательного обогащения за пользование земельными участками, в силу статьи 65 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) должен доказать, что ответчик приобрел или сберег за счет истца на сумму, указанную в иске, а именно: представить доказательства того, что ответчик пользуется земельным участком той площади, за которую начислено неосновательное обогащение, а также обосновать расчет со ссылкой на нормативно-правовые акты, которыми регулируется арендная плата за землю в соответствующем регионе.

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-33039/2016 от 21 октября 2016 г., удовлетворил исковое заявление Администрация муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области о взыскании неосновательного обогащения в размере арендной платы, возникшего на стороне ответчика в связи с использованием без правовых оснований земельными участками площадью 16367 кв.м. и 528 кв.м. Ответчик признал факт наличия на его стороне неосновательного обогащения, но возражал против рассчитанной суммы, указывая, что истец должен был произвести расчет указанной суммы исходя из площади застроенной территории. Суд признал обоснованным возражение ответчика, указывая на то, что факт наличия, поставленного на кадастровый учет земельного участка, не означает, что он весь используется; помимо этого, в

материалах дела отсутствуют доказательства того, что общество использует весь спорный земельный участок. Таким образом, суд пришел к выводу о том, что площадь занимаемых ответчиком земельных участков определяется как сумма площадей застройки объектов недвижимости, принадлежащих Обществу на праве собственности, и соответственно расчет неосновательного обогащения должен производиться исходя из площади застройки [5].

Иногда возникают ситуации, когда собственники зданий, строений, сооружений и иные лица, имеющие вещные права на недвижимые объекты, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не оформившие надлежащим образом права на землю, по спорам о взыскании с них неосновательного обогащения за фактическое землепользование ссылаются на то, что они должны платить только за ту часть участка, которая занята их объектами по обрезу фундамента. Данный вывод является ошибочным, поскольку исходя из смысла земельного и градостроительного законодательства лицо должно заплатить за пользование земельным участком, занятым объектом недвижимости, с учетом площади, необходимой для его нормальной эксплуатации, исходя из функционального назначения этого объекта.

Однако, важно отметить, что в некоторых регионах могут быть особенности предоставления объектов недвижимости в аренду, иногда противоречащим принципу платности землепользования. Так, Распоряжением Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга от 22.01.2008 г. № 16-р утверждена примерная форма договора аренды объекта нежилого фонда, согласно пункту 2.2.16 которой заключение договора аренды земельного участка не требуется, если земельный участок сформирован по обрезу фундамента здания или не сформирован и при этом арендатором не используется территория, прилегающая к зданию [6]. При этом арендная плата за здание включает в себя арендную плату за часть земельного участка по обрезу фундамента здания. Трудно представить себе современное здание, у территории которой не находится парковочное место, крыльцо или иной элемент благоустройства.

Так, в Постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 26.04.2016 г. по делу № А66-9352/2015 суд отказал в удовлетворении требований Индивидуального предпринимателя о взыскании неосновательного обогащения, рассчитанного как плата за фактическое пользование земельным участком по обрезу фундамента здания. Как указал суд, из положений п.3 ст. 33 ЗК РФ следует, что предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков устанавливаются в соответствии с утвержденными в установленном порядке нормами отвода земель для конкретных видов деятельности или в соответствии с правилами землепользования и застройки, землеустроительной, градостроительной и проектной документацией. По смыслу приведенных норм права в границы передаваемого, а в данном случае фактически используемого земельного участка должны входить как часть, которая занята недвижимостью, так и часть, необходимая для использования объекта недвижимости. Таким образом, предъявлять расчеты исходя из площади занимаемого здания не имелось, поскольку при переходе права собственности на здание к предпринимателю перешло и право пользования земельным участком, занятым зданием и необходимым для эксплуатации и использования этого здания [7].

О важности принципа платности землепользования свидетельствует особое внимание высших судов, что приобретает существенное значение для практики в целом. В связи с этим, показателен вывод судов относительно возможности взыскания неосновательного обогащения субъектов, обладающих правами бессрочного пользования на земельные участки с лиц, самовольно занимаемых их земельные участки.

В Определении Верховного Суда РФ от 06.02.2017 г. № 306-ЭС16-16728, Определении Верховного Суда РФ от 6 апреля 2017 г. № 305-ЭС16-16728 [8], суд указал на то, что учреждение, владеющее земельным участком на праве постоянного (бессрочного) пользования, может требовать неосновательное обогащение с предпринимателя, использовавшего часть этого участка без договорных оснований и без внесения платы, в том объеме, в котором предприниматель неосновательно сберег денежные средства за счет

бесплатного использования данного участка. Однако, необходимо учитывать тот факт, что такое учреждение вправе требовать неосновательного обогащения только в том объеме, в котором предприниматель неосновательно обогатился. При этом, при расчете сумм необходимо руководствоваться методикой на основании удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка исходя из фактического вида разрешенного использования.

Думается, что с учетом данных разъяснений, принцип платности землепользования может быть опять реализован не в полной мере. Следуя логике Верховного Суда, неосновательное обогащение можно посчитать лишь тогда, когда предприниматель, самовольно захвативший земельный участок будет получать с него выгоды, прибыль. То есть учреждение не может требовать с предпринимателя иных платежей, рассчитать упущенную выгоду, если безтитульный владелец будет просто занимать земельный участок для личных целей. Думается, что для реализации принципа платности землепользования, который у правоприменителей должен в первую очередь основываться на ясном представлении о ценности и ограниченности земли как природного богатства, законодательно необходимо предоставить возможность учреждениям взыскивать неосновательное обогащение не только за упущенную выгоду, но и реальный ущерб. Поскольку само право пользования земельным участком учреждения как возможность извлечения из земельного участка его полезных свойств ограничена третьими лицами, оно имеет право требовать его восстановления. С учетом требований принципа платности землепользования, представляется необходимым возложить на незаконного пользователя обязанность совершить платеж за ограничение возможности пользования земельным участком.

Делая вывод о том, что фактический владелец обязан уплачивать платежи за использование земли, мы тем самым говорим о нем как о некоем специальном субъекте земельного законодательства. В научных кругах ни первый год обсуждается о статусе фактических землепользователей, необходимости включения этих субъектов в ЗК РФ, для того чтобы наделить их правами и обязанностями (повысить их степень ответственности). Так, например, Ю.А. Умеренко предлагает закрепить в ЗК РФ норму, согласно которой фактические землепользователи будут нести обязанности собственников, определенные с ст. 42 ЗК РФ, а также платить сумму максимально возможного размера, с учетом повышающих коэффициентов [9]. Думается, что введение статуса фактического землепользователя, внесение изменения в Налоговый кодекс РФ в части добавления статьи о порядке уплаты платежа за фактическое землепользование, в отсутствие оформленных земельно-правовых отношений целесообразно не только с экономической точки зрения. Введение подобной нормы будет служить катализатором процесса оформления прав на земельные участки безтитульными владельцами. Как верно отмечает А. В. Хотько правовой механизм реализации платности землепользования не должен гипертрофировать фискальную функцию платы за землю и ее администрирование, а прежде всего должен стимулировать ответственное эффективное, рациональное использование земли [10].

Подводя итог, необходимо отметить, что принцип платности землепользования на сегодняшний день реализуется не в полном объеме. Во-первых, необходимо следить за тем, чтобы земельные участки под зданиями, строениями и сооружениями были предоставлены их владельцу с учетом требований о рациональном землепользовании, при котором будут учитываться фактическое использование объектов. Важно отдельное внимание уделить проблеме статуса фактических землепользователей, ответственность которых минимально ограничена законодательством. Также, для целей реализации принципа, будет иметь смысл предоставить субъектам, имеющим земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования возможности взыскания платежей с безтитульных владельцев, которые не только извлекают на таком участке прибыль, но и используют его для собственных нужд.

Список литературы:

1. Солдатенков В.В. О реализации принципа платности использования земли // Имущественные отношения в РФ. 2005. №12. С.35 - 40.
2. Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда РФ от 17.12.2013 г. № 12790/13 http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_5a32e15e-1f40-4e4e-8437-d886fdb0396a (дата обращения: 28.02.2018)
3. Решение Арбитражного суда города Калининградской области Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 01 августа 2016 г. по делу А21-3284/2016 http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/9d870862-8сес-48са-8661-b0514dfcfе64/efe239a6-e521-47d7-b5fd-51c836d303df/A21-3284-2016_20160801_Reshenija_i_postanovlenija.pdf (дата обращения: 28.02.2018) 4.
4. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.11.2014 г. № 305-ЭС14-442 <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ARB;n=410976#08791809904924278> (дата обращения: 28.02.2018)
5. Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 21 октября 2016 г. по делу № А56-33039/2016 http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/74afe423-13ed-43d6-990e-ef6dc089fee6/132f7cde-d914-4ccb-851e-1e93588ea55c/A56-33039-2016_20161021_Reshenie.pdf (дата обращения: 28.02.2018)
6. Распоряжением Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга от 22.01.2008 г. № 16-р <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=SPB;n=77899#08521131380606677> (дата обращения: 28.02.2018 г.).
7. Определение Верховного Суда РФ от 06.02.2017 г. № 306-ЭС16-16728 <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=489812#07041582012076086> (дата обращения: 28.02.2018 г.).
8. Определение Верховного Суда РФ от 6 апреля 2017 г. № 305-ЭС16-16728 <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71549588/> (дата обращения: 28.02.2018 г.).
9. Умеренко Ю.А. Фактический землепользователь как нелегальный участник земельных отношений // Проблемы гражданского права. 2013. С. 72-78.
10. Хотько А.В. Принцип платности землепользования – реализация в земельном законодательстве и правоприменительной практике дисс. канд.юр.наук. Москва. 2014. 210 с.

© Ю.А. Максимкина, 2018