

*Изотова В.С., студент
3 курс, факультет «Юриспруденция»
ФГБОУ ВО «ОГУ им. И. С. Тургенева»
Россия, г. Орёл
Научный руководитель: Симонова Е.С., к.ю.н.,
доцент кафедры «Гражданского права и процесса»*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДОГОВОРА БЕЗВОЗМЕЗДНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМ УЧАСТКОМ

***Аннотация:** Статья посвящена договору безвозмездного пользования земельным участком. В статье рассматриваются проблемы использования данного договора разными авторами в своих работах. Рассматривается сравнительный анализ договора аренды и договора безвозмездного пользования земельным участком.*

***Ключевые слова:** земельный участок, Гражданский кодекс, Земельный кодекс, договор, договор аренды, соглашение.*

***Annotation:** The article is devoted to the contract of gratuitous use of the land plot. The article deals with the problems of using this contract by different authors in their works. The comparative analysis of the lease agreement and the contract of gratuitous use of the land plot is considered.*

***Key words:** land plot, Civil Code, Land Code, contract, lease agreement, agreement.*

Безвозмездное пользование земельным участком – один из новых институтов в российском праве. Существующий закон распространяется на права лиц, не являющихся собственниками земельных участков, и входит в категорию прав с ограниченным вещным правом на землю, таких как: право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения, право безвозмездного пользования, право ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут).

В учебных пособиях и учебниках проблема договора безвозмездного пользования земельным участком освещается по-разному. В учебной литературе, изданной до 2010 года, последовательный анализ проблемы безвозмездного пользования земельным участком отсутствует. Так, Б.В. Ерофеев лишь упоминает о том, что безвозмездное пользование земельным участком является субъектом земельных правоотношений¹.

Предельно лаконично рассматриваемая проблема освещена в учебнике Г.В. Чубукова. Автором указаны субъекты землепользования, а основное внимание сосредоточено на землепользовании служебными наделами, предоставленными работникам организациями². Данная проблема находит свое отражение в учебнике О.И. Крассова, который также ограничивается лишь рассмотрением вопроса о пользовании служебным наделом, по сути, игнорируя не менее значимые аспекты правовых норм договора безвозмездного пользования земельным участком³. В учебных пособиях И.М. Павловского⁴, А.Г. Нецветаева⁵ институт договора безвозмездного пользования земельным участком не упоминается.

– М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 386 с.

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учеб. / Отв. ред. Н.И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.

² Чубуков Г.В. Земельное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: Изд-во Юрид. ин-т МИИТа, 2002. – С. 74-75.

³ Крассов О.И. Земельное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и специальности «Юриспруденция». – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2012. – С. 183

⁴ Павловский И.М. Земельное право. Конспект лекций – М.: МИЭМП, 2004. – 70 с.

⁵ Нецветаев А.Г. Земельное право: Учебно-методический комплекс. – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 386 с.

В научных исследованиях (Л.В. Граф, Е.А. Резникова, Е.Ю. Чмыхало), позитивно оценивается изменение формулировок, произведенных в ФЗ РФ от 23.06.2014, например, исключение из понятия «безвозмездное срочное пользование» определения «срочное». В отдельных учебных пособиях сохраняется прежняя формулировка¹.

С.А. Александров прямо указывает на недостаточную разработанность в науке механизма договора безвозмездного пользования землей. Он ссылается на ст. 689 ГК РФ и отмечает, что «при возникновении права безвозмездного пользования земельным участком она применяется в уникальном виде»².

В целом же, следует согласиться с Л.В. Граф, которая пишет: «Право безвозмездного пользования любым имуществом, в том числе и земельным участком, представлено немногочисленными научными исследованиями, отчасти это обусловлено и тем, что безвозмездные договоры не являются типичными для российского гражданского законодательства»³.

В настоящее время договор безвозмездного пользования земельным участком регулируется нормами Гражданского и Земельного кодексов РФ, отдельными законодательными актами, принимаемыми на федеральном и местном уровнях, в частности:

Гл. 36 ГК РФ содержит правила безвозмездного пользования: понятие, права и обязанности сторон, ответственность за несоблюдение договора, его прекращение и пролонгация, особенности государственного регулирования этой формы владения; ст. 24 гл. 3К РФ предусматривает возможность передачи участка в безвозмездное пользование; ст. ст. 39.9, 39.10 ЗК РФ регулируют порядок безвозмездного пользования участками, находящимися в собственности государства и муниципалитетов; ст. 42 ЗК РФ содержит

¹ Хаснутдинов, Р.Р., Коновальчук, М.В. Земельное право: учебно-методическое пособие / Р.Р. Хаснутдинов, М.В. Коновальчук. – Самара: Самарский юридический институт ФСИН России, 2018. – С. 51, 67.

² Александров С.А. Безвозмездное пользование земельным участком как ограниченное вещное право// Эпомен, 2018. - № 12. – С. 25.

³ Граф Л.В. Юридические основания возникновения права безвозмездного пользования земельным участком// Вестник Омского государственного университета: Серия «Право», 2018. – № 2(55) – С. 94

обязанности собственников земельных участков лиц, не являющихся собственниками земельных участков; по использованию земельных участков;

Договор безвозмездного пользования земельным участком заключается в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, которым определяется содержание договора, а Земельный кодекс РФ – особенности его заключения.

Договор безвозмездного пользования стал единственным основанием предоставления земельного участка только с 1 марта 2015 г., до этого допускалось предоставление участка, как на основании договора, так и на основании акта уполномоченного органа. Важным является и то, что в последние годы земельные участки более активно, чем ранее, передаются в безвозмездное пользование. Это объясняется тем, что изменилась система наказания граждан, нарушающих закон. По Федеральному закону от 03.07.2016 N 354-ФЗ использование земельного участка не по целевому назначению или неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется ФЗ, влечет наложение административного штрафа. Введенные в редакцию ЗК изменения упрощают систему отношений между владельцем земельного участка и пользователем, унифицируют договорные отношения.

С 2015 год в ГК РФ устанавливается перечень категорий граждан, общественных, некоммерческих и религиозных организаций, государственных структур, которым предоставляется право на получение государственных и муниципальных земельных участков в безвозмездное пользование. Пунктом 2 статьи 39.10 определяются субъекты, обладающие таким правом. Из 20 перечисленных в статье субъектов наибольшие права распространяются на граждан. Совершенно очевидно, что расширение перечня субъектов договора безвозмездного пользования земельным участком во многом позволяет решать вопросы регулирования социально-экономических потребностей конкретного региона. По законодательству

регионы могут самостоятельно определять перечень муниципальных образований, которые имеют право на передачу земельных участков в безвозмездное пользование. Расширение полномочий органов местного самоуправления создает возможность более эффективного управления земельными ресурсами на территории региона.

Так, в Орловской области был принят самостоятельный региональный закон, предусматривающий предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности в безвозмездное пользование гражданам.

В Законе Орловской области от 30 августа 2016 года N 2009-ОЗ «Об определении перечня муниципальных образований Орловской области, в которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в безвозмездное пользование для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства» перечисляются 167 сельских поселений в составе 17 районов области: от 4 сельских поселений в составе Орловского района и до 13 – в составе Покровского района.

Перечень муниципальных образований Орловской области демонстрирует стремление власти закрепить граждан на территориях с убывающей численностью населения. Кроме того, в документе представлен перечень из 49 специальностей, работа по которым дает гражданам право на получение в безвозмездное пользование для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Таким образом, можно констатировать, что в Орловской области полностью регламентирован порядок предоставления государственных и муниципальных земельных участков на праве безвозмездного пользования отдельным категориям граждан. Совершенно очевидно, что основная цель

закона заключается в оказании поддержки граждан, изъявивших желание работать по вакантным специальностям на территории Орловской области.

Предоставление земельного участка в безвозмездное пользование не является имущественной сделкой. Это соглашение между двумя субъектами с целью установления, изменения или прекращения правовых отношений по безвозмездному пользованию земельным участком, определяемое договором.

По современным законам безвозмездное пользование земельным участком – это разновидность права, предусматривающего передачу собственником в лице физического или юридического лица участка земли в безвозмездное пользование другому физическому лицу, юридическому лицу, организации, некоммерческому объединению, отдельным акционерным обществам.

Основной принцип договора безвозмездного пользования земельным участком заключается в том, что за передачу участка собственником плата за него не взимается, а участок передается во временное пользование.

Передача осуществляется на основании составленного договора, в соответствии с которым, участок, находящийся в безвозмездном пользовании, возвращается в срок и в том же состоянии, в котором принимался в пользование.

Изученные источники позволяют сделать вывод, что в качестве основных норм, регулирующих договор безвозмездного пользования земельным участком, выступают нормы гражданского права, сформулированные в ГК РФ. Особые нормы, призванные регулировать земельные правоотношения, являются вторичными.

Действующее законодательство устанавливает основные принципы договора безвозмездного пользования земельным участком, которые имеют принципиальные отличия от аренды земли – отсутствие платы за земельный участок и отсутствие права владения землей. Земельные участки предоставляются землепользователю в безвозмездное пользование на

конкретное время, определенное п. 2, ст.39.10 ГК РФ, т.е. на установленный в договоре период.

Между договором о безвозмездном пользовании земельным участком и договором аренды, существуют сходства и различия. И в том, и в другом договорах земля передается новому пользователю. Однако, при аренде в это возмездное пользование земель, а в случае договора безвозмездно пользования – соответственно безвозмездное. Принципиальное же отличие аренды от безвозмездного использования состоит в том что, передаваемый участок земли при отношениях аренды отдается не только в пользование арендатору, но и во владение. Это позволяет арендатору использовать комплекс мер по владельческой защите участка земли, чего лишен временный пользователь безвозмездно полученного участка земли.

Кроме того, лицо, получившее земельный участок по договору временного пользования не может распоряжаться переданным участком земли ни при каких условиях.

Большое значение имеет грамотное составление договора о безвозмездном пользовании земельным участком, содержащее не только полную информацию, но и информацию, не противоречащую действующему законодательству, устанавливающему основные правила его заключения договора.

Право передачи в безвозмездное пользование предмета или объекта – достаточно распространённая процедура не только в отношении земельной собственности. При этом, она носит имущественный характер и, как доказывают материалы судебной практики, зачастую оформляется ненадлежащим способом, что является основанием для возникновения споров.

Однако в ходе исследования выявлены некоторые противоречия в существующих законах и их применении:

1. Обязанности сторон договора о безвозмездном пользовании земельным участком регламентируются ст. 689 ГК РФ. Данной статьей

понятия «временное пользование земельным участком» и «договор ссуды» уравниваются, а на практике ссуда является совершенно иным видом договорных обязательств. Чаще всего понятие «ссуда» понимается, как денежный займ, в соответствии с которым заемщику предоставляются денежные средства на возвратной основе. Однако договором безвозмездного пользования земельным участком денежные отношения не предусмотрены. Именно это, как показывает изучение судебной практики, и приводит к конфликтным ситуациям.

При этом в ст. 24 ЗК РФ понятия «ссудодатель» и «ссудополучатель» не используются. Следовательно, необходимо привести данные статьи в единую понятийную форму: исключить термин «ссуда» из ст. 689 ГК РФ, а стороны договора переименовать. Можно использовать понятия «земледержатель» и «землепользователь» или «первая» и «вторая» сторона договора.

2. Ст. 39.14, 39.18 ЗК РФ ведут к изъятию земельного участка, переданного по договору безвозмездного пользования. При этом пользователь не является стороной, нарушивший закон. По сути, его права оказываются незащищенными, что свидетельствует о несовершенстве закона.

Очевидно, на законодательном уровне следовало бы ввести положение о возмещении убытков вследствие расторжения договора пользователем земельного участка, полученного на праве безвозмездного пользования. Это существенно усложнит процедуру признания договора недействительным, так как потребуются оценка затрат и понесенных добросовестным землепользователем убытков или упущенной выгоды.

3. Необходимо внесение изменений в ГК РФ, уточняющих принципы признания недействительным договора безвозмездного пользования земельным участком, так как ГК РФ ст. 431.1. оперирует такими понятиями, как «предпринимательская деятельность», «оспоримая сделка», т.е. не учитывается безвозмездность договоренностей.

Вызывает несогласие и применение формулировки «неисполнение обязательств», т.к. в случае реального неисполнения обязательств договора о безвозмездном пользовании земельным участком, договор прекращает свое действие.

Список использованной литературы:

1. «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая)» от 26.01.1996 N часть 2 (ГК РФ ч.2) 26 января 1996 года N 14-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 28.04.2020)
2. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 15.10.2020)
3. Александров С.А. Безвозмездное пользование земельным участком как ограниченное вещное право// Эпомен, 2018. – № 12. – С. 23-27.
4. Граф Л.В. Юридические основания возникновения права безвозмездного пользования земельным участком// Вестник Омского государственного университета: Серия «Право», 2018. – № 2(55) – С. 94-98.
5. Ерофеев Б.В. Земельное право России: Учеб. / Отв. ред. Н.И. Краснов. – 9-е изд., перераб. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.
6. Краснов О.И. Земельное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению «Юриспруденция» и специальности «Юриспруденция». – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2012. – 607 с.
7. Нецветаев А.Г. Земельное право: Учебно-методический комплекс. – М.: Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 386 с.
8. Павловский И.М. Земельное право. Конспект лекций – М.: МИЭМП, 2004. – 70 с.
9. Чубуков Г.В. Земельное право России: учебник для студентов высших учебных заведений, обучающихся по специальности «Юриспруденция». – М.: Изд-во Юрид. ин-т МИИТа, 2002. – 328 с.