

А. М. Аббасова

ПРАВО ЗАСТРОЙКИ В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ И СССР

Вопрос развития новых эффективных правовых форм пользования земельным участком для различных целей, в том числе строительства жилых домов, в настоящее время стоит особенно остро. Текущая правотворческая работа является тому подтверждением. В статье рассматриваются предпосылки возникновения в Российской империи права застройки, анализируется его гражданско-правовая конструкция по Закону о праве застройки 1912 г., а затем — по Гражданскому кодексу РСФСР 1922 г. Особая актуальность данной темы обусловлена тем, что в настоящее время в Российской Федерации возрождается право застройки как вид ограниченных вещных прав.

Ключевые слова: ограниченные вещные права, право застройки, суперфиций, собственник земельного участка, застройщик, договор о праве застройки.

A. M. Abbasova

BUILDING LEASEHOLD IN THE RUSSIAN EMPIRE AND THE USSR

At the present time, the issue of developing new efficient legal forms of using a plot of land for various purposes including dwelling house construction is of current concern. The current lawmaking activity proves this fact. The article draws attention to the prerequisites for building leasehold creation in the Russian empire and focuses on its civil-legal structure according to the Law on Building Leasehold of 1912 and then according to the RSFSR Civil Code of 1922. This matter is currently considered to be of special concern because nowadays building leasehold is reviving as a kind of restricted proprietary rights in the Russian Federation.

Keywords: restricted proprietary rights, building leasehold, superficies, owner of a plot of land, builder, agreement for building leasehold.

Увеличение количества правообладателей объектов недвижимости в последние годы экономического и правового развития России обусловило необходимость модернизации системы ограниченных вещных прав (главным образом на недвижимость), предпринятой в Проекте изменений в Гражданском кодексе РФ [1, с. 3]. Предлагаемые в данном Проекте и вынесенной ранее на публичное обсуждение Концепции развития законодательства о вещном праве (2009 г.) новые виды ограниченных вещных прав и их содержательная характеристика вызвали в юридической науке серьезную дискуссию, в рамках которой применительно к суперфицию было высказано много как позитивных отзывов [2, с. 21], так и серьезных критических замечаний [3, с. 31]. Для того чтобы полноценно разобраться в вопросе о необходимости возрождения вещных прав, существовавших ранее в России и существующих сейчас в ряде зарубежных стран,

необходимо обратиться к истории института суперфиция (права застройки).

Историческим прототипом российского права застройки был римский суперфиций, который постепенно выделился из института найма.

В истории права России суперфиций в течение многих столетий (когда он бурно развивался в странах Западной Европы) не был востребован. Огромная территория Российской империи исторически не порождала дефицита земли. Напротив, многие казенные земли оставались пустующими, а следовательно — характеризовались дешевизной. Социальной потребности в земельных ресурсах для строительства зданий не возникало, в связи с чем и необходимости в правовом регулировании невостребованных отношений попросту не было. Пустующие земли постепенно застраивались домами, зданиями и сооружениями, причем не собственники земельных участков выступали часто в качестве

строителей. Так возникали отношения по застройке чужих земельных участков. К концу XIX в. распространенность данных отношений стала требовать их урегулирования.

Появление в российском дореволюционном праве рассматриваемого вида вещных прав было обусловлено целым рядом объективно складывающихся обстоятельств.

Положение о поземельном устройстве от 9 июня 1886 г. [4, с. 18] запретило установление чиншевых отношений на будущее, что привело к существенному ухудшению положения сельских чиншевиков в Западных губерниях Российской империи. Городские и сельские домовладельцы ощутили давление со стороны собственников земельных участков, вследствие которого они были вынуждены за высокую плату заключать договоры найма, в противном случае они подлежали выселению с земельных участков.

Кроме того, быстрый рост количества железных дорог в Российской империи повлек за собой приток населения и возникновение торговых и промышленных центров вдоль рельсовых путей. Местные собственники не соглашались на продажу земель, поэтому отношения между ними и поселенцами оформлялись в виде краткосрочной аренды, истечение срока действия которой вынуждало арендатора либо согласиться с повышением стоимости пользования землей, либо съезжать с застроенных земель без какой-либо компенсации за построенные дома.

Кризисная ситуация возникла в крупных городах страны, где на окраинах до половины, а в центре — треть домов строились на чужой земле. Застройка осуществлялась в соответствии с нормами Свода законов гражданских, регламентирующих право найма, которые явно не справлялись с регулированием этих отношений. Так, согласно ст. 1692 ч. 1 т. X наем не мог продолжаться свыше 12 лет, хотя в качестве исключения (ст. 1963 ч. 1 т. X) устанавливался максимальный срок для найма из выстройки — 30 лет, по истечении которого все возведенные здания подлежали передаче в собственность хозяину [5, с. 43].

Учитывая то, что строительство на арендованных землях увеличивалось по всей стране, данное обстоятельство не ограничивалось отношениями частных субъектов, а имело государственное значение. Очевидно, что законодательство нуждалось в более

справедливом регулировании долгосрочных отношений при использовании чужих земельных участков. При этом управомоченное лицо следовало наделять максимально прочным правом, иначе оно не было бы заинтересовано в эффективном пользовании землей.

Первоначально Законом от 15 марта 1911 г. «Об увеличении предельного срока найма недвижимого имущества» максимальный срок найма был увеличен до 36 лет. Однако этим не решалась проблема создания полноценного института, регулирующего долгосрочные отношения в этой области.

Поскольку найм при застройке носил обязательственный характер, то предоставление участка в пользование зависело от желания собственника земли, а наниматель не обладал самостоятельным правом на земельный участок и, соответственно, не имел самостоятельного средства защиты против всякого нарушения своего права. Изложенные причины и побудили законодателя принять 23 июня 1912 г. «Закон о праве застройки» (далее — Закон 1912 г.) [6, с. 46].

Право застройки представляло собой вещное право срочного, отчуждаемого и наследуемого владения чужой землей для строительства за вознаграждение. Согласно Закону 1912 г. право застройки возникало только посредством срочного договора (от 36 до 99 лет), заключенного между собственником земли и застройщиком. Договор требовал регистрации крепостным порядком, несоблюдение которого влекло ничтожность совершаемой сделки. В отличие от римского суперфиция застройка не могла возникнуть на основании судебного решения, легата либо срока давности.

Признание права застройки вещным правом повлекло определенные последствия: теперь его субъект мог владеть и пользоваться участком независимо от хозяина земли. Характер защиты права застройки существенно отличался от найма земли, где наниматель наделялся самостоятельным средством защиты только против наймодателя, застройщик же защищался вещными исками против всех лиц, включая собственника. С другой стороны, право застройки носило ограниченный вещный характер, что проявлялось, во-первых, в производности этого права от более «сильного

права» — права собственности другого лица — собственника участка, а во-вторых, владение застройщика носило строго целевой характер — только в установленный договором срок для строительства здания, при этом застройщик мог не застраивать всю землю. А право пользования находящимися на участке строительными материалами и водой ограничивалось нуждами права застройки данного участка.

Предоставление права застройки чужого земельного участка предопределяло возмездный характер отношений. По общему правилу, условие о размере платы нельзя было изменить в одностороннем порядке, случайное уничтожение или повреждение строения также не предоставляло права требовать понижения платы так же, как и при суперфиции.

Собственник мог обратиться с иском на право застройки и на возведенные строения в случае более чем полугодовой просрочки оплаты. Кроме того, собственник мог наложить арест на здания, тем самым приняв меры для обеспечения будущего иска.

От сервитута право застройки отличалось правом застройщика на отчуждение и передачу этого права по наследству, для осуществления которого не требовалось согласия собственника земли. Более того, условие договора о запрете на отчуждение застройки либо передаче по наследству признавалось ничтожным. С согласия собственника земли застройщик мог обременить земельный участок сервитутами.

В случае, если собственник земли требовал передать строения по истечении срока действия договора, застройщик мог претендовать на вознаграждение, размер которого определялся не стоимостью здания как объекта недвижимости, а стоимостным выражением строительных материалов, использованных при строительстве, за вычетом предполагаемых расходов на снос.

Закон о праве застройки прямо не решал вопрос о субъекте права собственности на постройки. Научное сообщество также не пришло к единому мнению: одни считали, что здания есть собственность хозяина земли по правилу *superficies solo cedit*, большинство же [7, с. 89] относило здания к собственности застройщика. Основным доводом последних была ссылка на право застройщика снести постройки по истечении срока договора. В пользу первой точки зрения

говорит тот факт, что при получении возмещения от собственника земли застройщик получал не денежное выражение стоимости здания как недвижимого имущества, а лишь компенсацию затраченных средств на покупку строительных материалов для дома. Кроме того, если застройщик не сносил построенное здание, то оно с прекращением договора переходило в собственность к хозяину земли. В случае, если собственник потребовал снести строение, то застройщик был обязан выполнять данное законное требование, т. е. налицо правомочия распоряжения собственника земли в отношении застройки.

Как мы видим, в данном случае законодателем была учреждена весьма сложная и неоднозначная правовая конструкция. Интересное мнение об этом высказывает А. В. Копылов: «Вряд ли здесь можно говорить о собственности застройщика, поскольку его право носит срочный характер (прекращается с истечением срока соглашения), а право собственника бессрочно; к тому же застройщик может распоряжаться имуществом для отчуждения (если, конечно, он сохраняет за собой само право застройки), только уничтожив его как сложную вещь (дом), так как продажа возможна только на снос. Таким образом, строитель имеет скорее ограниченное вещное право на здание. Необходимо заметить, что и владелец земли не обладает правом собственности на упомянутое имущество до окончания действия договора» [8, с. 150]. Отсюда получается, что застройщик наделялся ограниченным вещным правом в отношении земли, предоставленной ему по договору, и возведенной постройки, но и собственник земли также не обладал правом собственности на здание. Далее А. В. Копылов приходит к выводу о том, что «поскольку отчуждение дома (при сохранении права застройки) происходило по стоимости составляющих его материалов, а сами стройматериалы есть движимая вещь» [8, с. 151], то и возведенные строения следует считать движимой вещью.

С данным мнением сложно согласиться, поскольку деление на движимые и недвижимые вещи происходит отнюдь не по критерию стоимости этой вещи на момент отчуждения, а по иному принципу, о котором писал еще Г. Ф. Шершеневич: «Теоретически движимые и недвижимые вещи различаются по тому признаку,

способны ли они или нет к перемещению без повреждения сущности и без резкого уменьшения ценности. Под именем недвижимости понимается прежде всего часть земной поверхности и все то, что с нею связано настолько прочно, что связь не может быть порвана без нарушения вида и назначения вещи» [7, с. 261].

Закон предусматривал возможность собственника земли приостановить либо ограничить право застройки в случае начала разработки полезных ископаемых на предоставленном участке. При этом на собственнике лежала обязанность компенсировать убытки, в том числе упущенную выгоду, которые возникли или могли возникнуть у застройщика. Отметим, что в данном случае течение срока права застройки не приостанавливалось.

Полная гибель участка приводила к прекращению права застройки. Особого внимания заслуживает возможность одностороннего отказа застройщика от предоставленного права застройки только в случае, если часть земельного участка была отчуждена для государственных или общественных нужд либо из-за действия стихийных бедствий, результат которых был равносителен гибели предмета застройки, что влекло за собой невозможность пользования участком. Такой отказ освобождал застройщика от всех обязанностей перед собственником.

Закрытием листа в реестре крепостных дел право застройки теряло свою силу по истечении установленного договором срока.

Конструкция права застройки оказалась настолько эффективной и действенной, что была выделена в самостоятельный вещно-правовой институт Гражданского кодекса РСФСР 1922 г. [9] (далее — ГК 1922 г.). Отдельная глава разд. II «Вещное право» называлась «Право застройки» и предусматривала установление данного права договором, субъектами которого были, с одной стороны, коммунальные отделы и кооперативные объединения, а с другой — застройщики-граждане.

Нотариально удостоверенный договор заключался на срок либо до 20 лет, либо до 49 лет в зависимости от материалов, из которых возводилось здание.

Застройщик не мог отложить строительство более чем на один год после подписания

договора, а возведенное строение он обязан был застраховать на случай пожара. На застройщике лежала повинность в виде общегосударственных и местных налогов и сборов, при этом он был защищен условием, в соответствии с которым арендная плата могла повышаться не чаще, чем через каждые пять лет. В случае неисполнения застройщиком своих обязанностей суд мог обратиться за взысканием на право застройки путем продажи его с торгов.

Односторонний отказ застройщика от права застройки не допускался. Право отчуждения и обременения права застройки залогом сохранялось за застройщиком.

Классический вопрос права застройки — о субъекте права собственности на возведенную постройку — в данном случае решался не в пользу застройщика, что следует из его обязанности при прекращении договора передать строение государству, при этом застройщик мог претендовать на компенсацию стоимости постройки по цене, определяемой оценочной комиссией, решение которой застройщик мог обжаловать в судебном порядке.

Очевидны положительные стороны права застройки для гражданского права того времени: с одной стороны, право застройки не позволяло увеличивать долю частной собственности, а с другой — способствовало притоку капитала в жилищное строительство [10, с. 125].

Тем не менее согласно законодательным актам 1948—1949 гг. [11] право застройки утратило свое легальное закрепление. В соответствии с новым порядком [12] решением исполнительного комитета местного Совета депутатов земля передавалась желающим лицам в бессрочное пользование под строительство индивидуального жилого дома, который поступал в его личную собственность. Сложилась парадоксальная ситуация, в которой обладатель ограниченного вещного права на землю (застройщик) имел более «сильное право» — право собственности на здание на этой земле.

Ранее заключенные договоры о праве застройки подлежали отмене, при этом возведенные здания переходили в собственность застройщика.

Мы констатируем, что на данном историческом этапе ограниченное вещное право — право застройки — было упразднено и до недавнего

времени в отечественной правовой науке и законодательстве не упоминалось.

Таким образом, введением права застройки в гражданский оборот в Российской империи, а затем и в СССР позволило собственникам земельных участков получать денежное вознаграждение за пользование этим имуществом, сохраняя право распоряжения имуществом, а по истечении действия договора о праве застройки — обрести право на возведенную на своей земле недвижимость. Застройщики в свою очередь получили право, не выкупая земельный участок, легально возвести строение и в течение длительного времени не только владеть и пользоваться своим ограниченным вещным правом, но и распоряжаться им.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что право застройки в законодательстве Российской империи, подобно суперфицию в Римском частном праве, исторически развилось из права найма и было социально обусловлено. Выстроенная Законом 1912 г. модель права застройки как вещного права срочного, отчуждаемого и наследуемого владения чужой землей для строительства за вознаграждение, оказалась вполне удачной и действующей. Практически в неизменном виде данный институт был закреплен в ГК 1922 г.

Отмеченные законодательные достижения в регулировании данных отношений могут быть полезными при обсуждении Проекта изменений и дополнений ГК РФ. В частности, следует внести изменения в ст. 300, поскольку определение права застройки, приведенное в данной статье, является чрезвычайно узким по своему объему, без

указания на существенные признаки данного права. Целесообразно воспользоваться Законом 1912 г., который акцентировал внимание на том, что право застройки является вещным правом срочного, отчуждаемого и наследуемого владения и пользования чужим земельным участком в целях возведения на нем здания или сооружения и его последующей эксплуатации за вознаграждение.

Кроме того, считаем более справедливым, в сравнении с Проектом, условие Закона 1912 г., касающееся права собственника земли обратиться с иском на право застройки и на возведенные строения при просрочке застройщиком оплаты более чем 6 месяцев, в проекте этот срок установлен в 2 года.

Закрепляя в проекте обязанность застройщика возвести на земельном участке здания и сооружения, законодателю стоит обратиться к ГК 1922 г., который устанавливал, что застройщик не мог отложить строительство более чем на один год после подписания договора. Кроме того, подлежит обсуждению на предмет внедрения норма ГК 1922 г., касающаяся обязанности застройщика застраховать возведенное строение, например, на случай пожара.

Проведенное исследование имеет практическую значимость не только с позиции перенесения положительного опыта прошлых лет, но и позволяет принять во внимание выявленные пробелы, а именно: подчеркивает острую необходимость более четкого законодательного решения вопроса о субъекте права собственности на постройку.

Список библиографических ссылок

1. О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации: проект федер. закона // Рос. газ. 2011. 14 сент.
2. Бышков П. А. Ограниченные вещные права на земельные участки в странах континентальной Европы и России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
3. Анисимов А. П., Чикильдина А. Ю. Право застройки в Российской Федерации // Цивилист. 2009. № 4. С.31—37.
4. Свод законов гражданских Российской империи // Свод законов Российской империи. Т. X. Ч. 1. Классика российского права: проект компании «КонсультантПлюс». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. Баев А. Б. Система вещных прав: моногр. М.: Волтерс Клувер, 2007.
6. Закон о праве застройки от 23 июня 1912 г. // Свод законов Российской империи. Т. X. Ч. 1. Классика российского права: проект компании «КонсультантПлюс». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. Казань, 1901. Т. I.
8. Копылов А. В. Вещные права на землю в римском, русском дореволюционном и современном российском гражданском праве. М.: Статут, 2000.
9. Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. // Собрание узаконений РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904.
10. Новицкая Т. Е. Вещное право в Гражданском кодексе 1922 г. // Собственность: право и свобода: сб. ст. М., 1992. С. 125—127.
11. О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов: указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1948. № 36; О внесении изменений в законодательство РСФСР в связи с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов»: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 февраля 1949 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1949. № 8.
12. О порядке применения Указа Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 февраля 1949 г. «О внесении изменений в законодательство РСФСР в связи с Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 августа 1948 г. «О праве граждан на покупку и строительство индивидуальных жилых домов»: постановление Совета Министров РСФСР от 1 марта 1949 г. № 152 // Собр. постановлений и распоряжений Совета Министров РСФСР. 1949. № 1. Ст. 6.