ПРАВО И ЭКОЛОГИЯ

ИГОРЬ ПЕТРОВИЧ КОЖОКАРЬ

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: theory-of-law@igpran.ru
SPIN-код: 6147-4397

ВАЛЕНТИНА ВЛАДИМИРОВНА УСТЮКОВА

Институт государства и права Российской академии наук
119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10
E-mail: ecolaw@igpran.ru
SPIN-код: 8732-9692

DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-kozhoкар-ustukova

ПРИЗНАНИЕ СДЕЛОК С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ КАК СПОСОБ ЗАЩИТЫ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ

Аннотация. В работе рассматриваются особенности юридической природы сделок с земельными участками, определяемые, прежде всего, характером объекта правоотношений. Отмечается, что классический частноправовой институт признания сделок недействительными, в случае если объектом таких сделок являлся земельный участок, в большей мере направлен на защиту публичных интересов. Нередко инициаторами подобных оспариваний выступают органы государственной власти, в частности, например, иски в защиту прав неопределенного круга лиц или публичных образований предъявляют органы прокуратуры. Авторами анализируются основания оспаривания и последующего признания недействительными сделок с земельными участками и указывается, что наиболее типичными из них являются различные нарушения публичного порядка предоставления земельных участков, в частности, их передачи пользователям в обход установленных процедур предоставления.

Ключевые слова: земельные участки, недействительные сделки, публичный интерес, земельные правоотношения, последствия недействительности сделки

IGOR P. KOZHOKAR

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation
E-mail: theory-of-law@igpran.ru
SPIN-code: 6147-4397

VALENTINA V. USTYUKOVA

Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
10 Znamenka str., Moscow 119019, Russian Federation
E-mail: ecolaw@igpran.ru
SPIN-code: 8732-9692

**INVALIDATION OF TRANSACTIONS WITH LAND PLOTS
AS A WAY TO PROTECT PUBLIC AND PRIVATE INTERESTS**

Abstract. The paper considers the features of the legal nature of transactions with land plots, determined primarily by the nature of the object of legal relations. It is emphasized that the conventional private law institution of invalidation of transactions provided that the object of such transactions was a land plot, is largely aimed at protecting public interests. Often, the initiators of such challenges are state authorities, in particular, for example, lawsuits in defense of the rights of an indefinite circle of persons or public entities are brought by the prosecutor's office. The authors analyze the grounds for challenging and subsequently invalidating transactions with land plots and indicate that the most typical of them are various violations of the public procedure for granting land plots, in particular their transfer to users bypassing the established procedures for granting.

Keywords: land plots, invalid transactions, public interest, land law relations, consequences of invalidity of a transaction

Норму ч. 1 ст. 9 Конституции РФ, согласно которой земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, в юридической литературе предлагалось рассматривать в качестве обоснования права граждан и населения (народов) страны в целом на доступ к природным ресурсам¹. Развивая этот вывод, М.И. Васильева указывала, что данное право предполагает организацию (обязанность публичной власти) и осуществление (обя-

¹ См.: *Васильева М.И.* Публичные интересы в экологическом праве. М., 2003. С. 25.

занность пользователей) такого использования природных ресурсов, которое социально доступно, не разрушает основы жизнедеятельности, характеризуется как рациональное и устойчивое².

В рамках исполнения этой обязанности государство в Земельном кодексе РФ (далее — ЗК РФ) устанавливает порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной (далее также — публичной) собственности, гражданам и юридическим лицам в аренду, безвозмездное пользование или в собственность на различных условиях (бесплатно и за плату, без торгов и на торгах). Общий порядок заключения и исполнения сделок (договоров) устанавливается Гражданским кодексом РФ (далее — ГК РФ), но применительно к сделкам с земельными участками, находящимися как в публичной, так и в частной собственности, этот порядок может быть конкретизирован в специальном (земельном) законодательстве.

В целях обеспечения баланса публичных и частных интересов действующее законодательство исходит из того, что граждане и юридические лица свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора (ч. 1 ст. 1 ГК РФ). Вместе с тем при определенных условиях, указанных в законе, сделки (договоры) могут быть признаны недействительными. Некоторые виды сделок изначально в силу закона характеризуются как ничтожные, т.е. не порождающие правовых последствий, за исключением последствий, связанных с их недействительностью.

Признание сделок недействительными и (или) применение последствий ничтожной сделки является одним из способов защиты гражданских прав (ст. 12 ГК РФ). В гл. 9 ЗК РФ этот способ, как и многие другие, прямо не назван, однако это не означает, что он не может применяться субъектами земельных отношений. И он широко применяется главным образом частными лицами для защиты своих прав на землю. Но было бы неверно толковать признание сделок недействительными только как способ защиты частных интересов на том основании, что он закреплен в ГК РФ. Он одновременно может рассматриваться и как способ защиты публичного интереса. Кроме того, следует согласиться с точкой зрения Н.М. Коркунова, обращавшего внимание на недопустимость противопоставления общих и частных интересов, поскольку интересы существуют у отдельных людей,

² См.: *Васильева М.И.* Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации) // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 40–49.

а общий интерес — это совокупность частных интересов. Вместе с тем в различных ситуациях могут иметь место как взаимосвязь и единство, так и конфликт публичных и частных интересов³.

Признание сделок недействительными нередко используется как инструмент именно для защиты публичных интересов. В частности, иски в защиту прав неопределенного круга лиц или публичных образований предъявляют органы прокуратуры при оспаривании сделок.

Наиболее типичными основаниями для признания сделок (договоров) недействительными являются различные нарушения публичного порядка предоставления земельных участков, одним из таких является *предоставление земельного участка в обход установленных процедур предоставления*. Например, земельный участок предоставляется в аренду без торгов с определенным видом разрешенного использования (далее — ВРИ), а затем арендатор ставит вопрос об изменении ВРИ, хотя предоставление участка с таким ВРИ требуют проведения торгов.

Верховный Суд РФ оставил в силе судебные решения, согласно которым был признан недействительным договор аренды земельного участка между Администрацией (арендодатель) и Предприятием (арендатор), который был предоставлен для эксплуатации многоквартирного дома, принадлежащего арендатору на праве хозяйственного ведения, который на момент заключения договора был признан аварийным, расселен и находился в разрушенном состоянии, а через несколько месяцев после заключения договора аренды был снесен. Суды согласились с заместителем прокурора Саратовской области в том, что фактической целью предоставления Предприятию спорного земельного участка в аренду, с учетом последующего изменения вида разрешенного использования земельного участка и сноса аварийного дома, является не эксплуатация объекта недвижимости, а строительство нового многоквартирного дома. Поскольку земельным законодательством установлен различный порядок и процедуры для предоставления в аренду земельных участков для обслуживания объектов недвижимости лицам, обладающим данными объектами на вещном праве, и для целей жилищного строительства, то сделка признана недействительной (ничтожной) как не соответствующая требованиям законодательства и нарушающая публичные интересы⁴.

³ См.: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 8-е изд. СПб., 1908. С. 165–183.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 29 мая 2019 г. № 306-ЭС19-8211 по делу № А57-12006/2018 // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.

Нарушение публичного порядка предоставления земельных участков может состоять также в том, что *договор заключается как без торгов, так и на торгах при отсутствии уведомления иных заинтересованных лиц*.

Так, заместитель прокурора Ставропольского края обратился в Арбитражный суд Ставропольского края с иском к сельскохозяйственному производственному кооперативу и администрации муниципального района о признании недействительным (ничтожным) заключенного ответчиками договора аренды земельного участка сельскохозяйственного назначения с разрешенным использованием — животноводство (для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных) и применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде обя­зания Кооператива возвратить Администрации указанный земельный участок и исключении из Единого государственного реестра прав на недвижимость записи об обременении спорного участка договором аренды.

Первоначально Арбитражный суд Ставропольского края решением от 24 мая 2019 г. в иске отказал, т.е. не увидел нарушения публичных интересов при заключении договора. Однако Шестнадцатый арбитражный апелляционный суд постановлением от 23 августа 2019 г. решение отменил и удовлетворил иск. С этим решением согласились Арбитражный суд Северо-Кавказского округа (постановление от 6 ноября 2019 г.) и Верховный Суд РФ исходя из следующего.

Законом предусмотрена возможность предоставления на срок до пяти лет в аренду без проведения торгов земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. Однако такая возможность связана с отсутствием заявлений от иных заинтересованных лиц о предоставлении данного земельного участка. Поскольку спорный договор был заключен без предварительного информирования населения о предоставлении спорного земельного участка Кооперативу, т.е. с нарушением публичных процедур и прав и законных интересов иных лиц, претендовавших на получение того же участка, данный договор следует признать недействительным и применить последствия недействительности сделки⁵.

⁵ Определение Верховного Суда РФ от 5 февраля 2020 г. № 308-ЭС20-276 по делу № А63-2042/2019 // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.

Подобного рода споров много и в других регионах страны. Например, по иску первого заместителя прокурора Краснодарского края в интересах неопределенного круга лиц, муниципального образования Абинский район к администрации муниципального образования Абинский район и Д.В. Вараксину был признан недействительным (ничтожным) заключенный между администрацией района и Д.В. Вараксиным договор аренды земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, поскольку при предоставлении спорного участка в аренду допущено нарушение норм земельного законодательства, не обеспечен равный доступ всех лиц к приобретению земельного участка в пользование, не опубликовано сообщение о наличии предлагаемого для передачи земельного участка в средствах массовой информации, что повлекло нарушение публичных интересов⁶.

Действительно, здесь имеет место нарушение принципа равного доступа к природным ресурсам, поскольку одной из его составляющих является предоставление права пользования природными ресурсами на условиях доступности, включающих конкурентность и информационную открытость⁷, и нарушение, соответственно, публичных интересов (интересов неопределенного круга лиц), поэтому соответствующие иски предъявляют органы прокуратуры. Вместе с тем подобные иски могут предъявлять и частные лица, которые хотели получить соответствующий участок, принимать участие в торгах, но их лишили такой возможности.

Так, решением арбитражного суда Краснодарского края от 30 мая 2019 г., оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 августа 2019 г. и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 12 декабря 2019 г., удовлетворен иск главы крестьянского (фермерского) хозяйства к Департаменту имущественных отношений Краснодарского края, Новокубанскому районному казачьему обществу Лабинского отдельского казачьего общества Кубанского войскового казачьего общества о признании недействительным (ничтожным) заключенного между Департаментом и Казачьим обществом договора аренды земельного участка. Основанием для удовлетворения иска послужило то, что на момент заключения оспариваемого договора аренды

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 8 октября 2018 г. № 308-ЭС18-15526 // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.

⁷ См.: *Васильева М.И.* Право граждан на доступ к природным ресурсам (общетеоретическое и межотраслевое обоснование) // Журнал российского права. 2012. № 3. С. 5–14.

Департамент был осведомлен о наличии заявления главы КФХ, желающего приобрести спорный земельный участок, поэтому у Администрации не было законных оснований для предоставления земельного участка в аренду непосредственно Казачьему обществу⁸. Таким образом, при заключении договора были нарушены как публичные интересы (интересы потенциальных приобретателей спорного земельного участка), так и частные интересы конкретного лица — главы КФХ.

Нередки в судебной практике и *иски о признании недействительными договоров купли-продажи земельных участков, заключенных в порядке реализации исключительного права собственника объекта недвижимости на таком участке на его приобретение*. Приведем в качестве примера следующее достаточно типичное дело.

Обладая зарегистрированными правами на возведенное здание одноэтажного павильона площадью 22 кв. м, Общество с ограниченной ответственностью обратилось в администрацию муниципального района с заявлением о расторжении договора аренды земельного участка площадью 4585 кв. м, с разрешенным использованием — для предпринимательской деятельности (эксплуатация и содержание открытого рынка сельскохозяйственного (продуктового) и вещего назначения) — в порядке переоформления данного участка в собственность по основаниям пп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, без проведения торгов, как в отношении земельного участка, на котором расположено здание, собственником которого являлось Общество.

Полагая, что в данном случае имеет место факт несоразмерности площади земельного участка расположенному на нем объекту недвижимости, а договор заключен с нарушением действующего законодательства в целях приобретения земельного участка площадью 4585 кв. м по льготной цене, заместитель прокурора Саратовской области обратился в арбитражный суд с иском о признании данного договора недействительным.

Действительно, площадь земельного участка, предоставленного в собственность ответчику, — 4585 кв. м, в 208 раз превышает площадь объекта недвижимости, а согласно акту проверки свободная площадь земельного участка, не занятая объектом недвижимости, каким-либо образом Обществом не используется, объекты движимого и недвижимого имущества на нем отсутствуют. На этом основа-

⁸ Определение Верховного Суда РФ от 3 февраля 2020 г. № 308-ЭС19-27303 по делу № А32-11265/2019 // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.

нии решением Арбитражного суда Саратовской области от 25 апреля 2019 г., оставленным без изменения постановлением Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 июля 2019 г. и постановлением Арбитражного суда Поволжского округа от 14 октября 2019 г. по делу № А57-9076/2018, требования прокуратуры были удовлетворены.

Отказывая Обществу в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, Верховный Суд указал, что спорная сделка является недействительной (ничтожной) как не соответствующая требованиям действующего законодательства — ст. 39.3, 39.16, 39.20 ЗК РФ и нарушающая публичные интересы, поскольку совершена в целях отчуждения публичного земельного участка, не занятого непосредственно объектом недвижимости и не предназначенного исключительно для использования данного объекта по назначению, по льготной цене и в обход конкурсных процедур⁹.

Данное судебное дело интересно тем, что суды сформулировали условия для выкупа земельного участка без проведения торгов со ссылками на пп. 6 п. 2 ст. 39.3, 39.20 ЗК РФ. Это: нахождение на испрашиваемом земельном участке объекта недвижимости, принадлежащего на праве собственности заявителю; соответствие объекта недвижимости целям использования земельного участка и их площадей; отнесение находящегося на участке объекта к объектам недвижимости.

Однако парадокс заключается в том, что в указанных нормах ЗК РФ про *«соответствие объекта недвижимости целям использования земельного участка и их площадей»* ничего не говорится. Отметим и некоторую *«корявость»* данной формулировки, видимо, имеется в виду установление соответствия (соразмерности) площади переданного в собственность земельного участка расположенному на нем объекту недвижимости, на что указывал еще Высший Арбитражный Суд РФ. И именно отсутствие этих четких требований в законе и является той *«лазейкой»*, которая позволяет недобросовестным арендаторам земельных участков обращаться с заявлениями о выкупе этих участков без торгов и на льготных условиях. Фактически в таких случаях имеет место злоупотребление правом со стороны арендаторов, которые пытаются *«реализовать»* свое субъективное право посредством обхода закона в противоречии с целями, принципами и иными основными началами земельного пра-

⁹ Определение Верховного Суда РФ от 3 февраля 2020 г. № 306-ЭС19-27007 по делу № А57-9076/2018 // СПС «КонсультантПлюс». Судебная практика.

ва, обличения асоциальных действий в видимую правомерную форму, удовлетворяя лишь собственные интересы и причиняя ущерб иным участникам правоотношений»¹⁰.

Представляется, что закрепление в ЗК РФ более четких положений об условиях выкупа земельных участков собственниками находящихся на этих земельных участках зданий, сооружений (в том числе с учетом правовых позиций, выработанных судебной практикой) могло бы способствовать уменьшению количества судебных споров по данному вопросу.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2003.

Васильева М.И. Право граждан на доступ к природным ресурсам (проблемы реализации) // Журнал российского права. 2012. № 8. С. 40–49.

Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 8-е изд. СПб.: Б.и., 1908.

Вагизова Э.Р. Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

REFERENCES

Vagizova, E. (2013). Zlupotreblenie pravom uchastnikami zemel'nykh pravootno-shenii: Avtoreferat dissertatsii kandidata iuridicheskikh nauk [Abuse of Rights by Land Law Relations' Participants: Abstract of PhD in Law Dissertation], Moscow.

Vasil'eva, M. (2013). Publichnye interesy v ekologicheskom prave [Public Interests in Environmental Law], Moscow: Moscow State University. (in Russ.).

Vasil'eva, M. (2012). Pravo grazhdan na dostup k prirodnym resursam (problemy realizatsii) [Citizens' Right to Access to Natural Resources (Implementation Issues)] // Zhurnal rossiiskogo prava [Russian Law Journal], (8), pp. 40–49.

Korkunov, N. (1908). Lektsii po obshchei teorii prava. 8-e izdaniye [General Theory of Law Lectures. 8th Edition], Saint Petersburg: B.i. (in Russ.).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ:

Кожокарь Игорь Петрович — заведующий сектором философии права, истории и теории государства и права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, доцент.

Устюкова Валентина Владимировна — заведующая сектором экологического, земельного и аграрного права Института государства и права РАН, доктор юридических наук, профессор.

¹⁰ *Вагизова Э.Р.* Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 18–19.

AUTHOR'S INFO:

Igor P. Kozhokar — Head of the Department of Legal Philosophy, Legal History and Legal Theory, Leading Researcher, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Legal Sciences, Associated Professor.

Valentina V. Ustyukova — Head of the Department of Ecological, Land and Agrarian Law, Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences, Doctor of Legal Sciences, Professor.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Кожокар И.П., Устюкова В.В. Признание сделок с земельными участками недействительными как способ защиты публичных и частных интересов // Труды Института государства и права РАН / Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS. 2021. Т. 16. № 4. С. 11–20. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-kozhokar-ustyukova

FOR CITATION:

Kozhokar, I.P., Ustyukova, V.V. (2021). Recognition of Transactions With Land Plots as Invalid as a Way to Protect Public and Private Interests. *Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN — Proceedings of the Institute of State and Law of the RAS*, 16(4), pp. 11–20. DOI: 10.35427/2073-4522-2021-16-4-kozhokar-ustyukova