Введение

В современной России проблема решения земельного вопроса по-прежнему остается актуальной и первостепенной. Принятый 25 октября 2001 г. Земельный кодекс РФ сделал земельные отношения в стране более прозрачными, в той или иной мере поддающимися правовому регулированию. Однако, решение проблем охраны земель как национального достояния, защиты прав землепользователей и собственников земельных участков, обеспечения экономической стабильности в развитии земельных отношений только наметилось.

Обеспечит ли Земельный кодекс РФ (который, кстати, урегулировал оборот лишь 2,7% площади российской земли) стабильное и поступательное развитие российской экономики, формирование земельного рынка в стране и сохранение качественного состояния земель – покажет время. Пока же практика применения действующего земельного законодательства наглядно демонстрирует нам, чем для России обернулась десятилетняя политическая борьба, орудием в которой стал пресловутый «земельный вопрос». С 1990 по 2001 гг. в России был принят 41 Федеральный закон по вопросам землепользования, 33 Указа Президента РФ, более 100 Постановлений Правительства РФ. Кроме того, каждый из 89 субъектов РФ имеет свое региональное законодательство о земле. В итоге, наше земельное законодательство превратилось в конгломерат несистематизированных (часто не соответствующих друг другу) правовых актов.

Особенно сложной, противоречивой и вызывающей множество вопросов является проблема строительства на проблемных участках земли (не оформленных в собственность и арендованных).

Особенности правового регулирования земельного вопроса в СССР обусловили структуру землепользования в настоящее время – большая часть земель находится в правовом режиме безвозмездного бессрочного или срочного пользования. Институт частной собственности на землю был введен сравнительно недавно, поэтому доля земель, находящихся в частной собственности сравнительно невелика.

Таким образом, актуальность темы дипломного исследования связана не только с необходимостью четкого понимания правил и порядка оформления прав собственности на земли, получаемые под строительство, но и с необходимостью согласования регионального и федерального законодательства о выделении земель под строительство, а также разработки методики действий землепользователей, желающих получить земельный участок под строительство.

Ввиду того, что проблемы землепользования при строительстве объектов недвижимости является остро актуальной проблемой, она широко обсуждается в научной литературе. Определенное освещение данный вопрос получил в учебном пособии «Земельное право» Воробьевой Л.В., учебном пособии «Сделки с земельными участками» Корнеева А.Л. Правовое регулирование порядка выделения земель под строительство раскрыто в монографии под редакции С.А.Боголюбова «Земельный участок: вопросы и ответы». Также некоторые вопросы рассматриваемой проблемы раскрыты в научных статьях, например, в статье Беляевой С.В. «Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Кроме того, за время действия Земельного кодекса РФ накопилась богатая судебная практика, изучение которой позволяет понять точку зрения высших судебных органов на исследуемую проблему. Тем не менее, комплексного исследования по проблемам землепользования при строительстве объектов недвижимости на проблемных участках до сих пор не опубликовано.

Целью данной дипломной работы является анализ актуальных проблем землепользования при строительстве объектов недвижимости на проблемных земельных участках. Для достижения поставленной цели в дипломной работе решены следующие задачи:

1. охарактеризовано правовое регулирование землепользования в Российской Федерации;
2. дана характеристика нормативного регулирования строительной деятельности;
3. недвижимое имущество рассмотрено как объект строительства;
4. сопоставлено действующее законодательство, регулирующее проблемы землепользования и законодательство, регулирующее строительную деятельность;
5. дано понятие проблемных участков и показаны особенности правового регулирования землепользования на таких участках;
6. раскрыт порядок ведения строительной деятельности на проблемных участках землепользования;
7. проведен анализ судебной практики по проблемам землепользования при строительстве объектов недвижимости в Российской Федерации.

Таким образом, объектом исследования дипломной работы является нормативное регулирование землепользования, предметом – землепользование при строительстве объектов недвижимости на проблемных участках.

Дипломная работа написана на 60 листах и состоит из введения, двух глав, разбитых на параграфы, заключения и списка использованной литературы.

1. Законодательное регулирование землепользования при строительстве объектов недвижимости

1.1 Правовое регулирование землепользования в РФ

Источники права представляют собой форму закрепления общеобязательных правовых норм. Первичным элементом законодательства является нормативный правовой акт, который представляет собой документ, объединяющий совокупность предметно связанных между собой норм. К ним относятся Конституция РФ, законы, кодексы, президентские указы, постановления правительства, ведомственные акты, конституции, уставы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, нормативные постановления и решения местных органов самоуправления.

Во-первых, для понимания структуры законодательства необходимо учитывать ранжирование нормативных актов по двум пересекающимся линиям. По одной – законодательство, делится на отрасли по критерию предмета правового регулирования: конституционное, гражданское, административное, трудовое, жилищное и т.д. Здесь же выделяется и земельное законодательство. По другой – законодательство делится на уровни, т.е. имеется законодательство федеральное, субъектов Федерации и нормативные акты местных властей. Состав отраслей законодательства на каждом уровне частично определен Конституцией РФ, которая в ст. 71 и 72 устанавливает соответственно исчерпывающий перечень предметов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ. Одновременно в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ вне пределов исключительного ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ имеют право развивать собственное законодательство, которое может формировать дополнительны отрасли. В соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство относится к совместному ведению, что означает право государственных органов Федерации и субъектов РФ принимать нормативные правовые акты по земельным вопросам. Проекты федеральных законов по предметам совместного ведения также в соответствии с Регламентом Государственной Думы РФ проходят процедуру согласования с субъектами РФ.

Таким образом, основную группу источников земельного права образует законодательство, представленное нормативными правовыми актами, принятыми на всех уровнях государственной власти, а также местными органами самоуправления, регулирующими земельные отношения.

Несмотря на такую кажущуюся ясность, выявление источников земельного права остается довольно сложной задачей. Это в первую очередь связано с определением соотношения системы права и системы законодательства.

Источниками земельного права являются как земельное законодательство, объединяющее нормативные правовые акты, регулирующие отношения по использованию и охране земель (ст. 3 Земельного кодекса), так и нормативные правовые акты, образующие другие отрасли законодательства. но регулирующие в отдельных своих положениях земельные отношения наряду с другими общественными отношениями.

Соответственно в части положений, регулирующих общественные отношения, объектом которых выступает земля, земельные участки, их части, земельные доли или права на землю, они также являются источниками земельного права, но остаются в системе своих самостоятельных отраслей законодательства.

Вторую группу источников земельного права образуют нормативные договоры и соглашения, заключаемые в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Конституция РФ выступает в качестве основополагающего источника практически всех отраслей права. Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Кроме федеральной, в пределах соответствующих юрисдикций действуют 21 конституция республик. Предусматривается принятие уставов другими субъектами РФ.

Конституция РФ содержит ряд статей, как прямо, так и косвенно регулирующих земельные отношения. Заметное место в Конституции занимают вопросы собственности на землю (ст. 8, 9 и 36).

В ст.ст. 71 и 72 Конституции РФ определены соответственно сферы ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов РФ. Преимущественно регулирование земельных отношений относится к области совместного ведения, а за РФ остается право управления федеральной собственностью, в том числе земельной, принятие гражданского законодательства.

Федеральное земельное законодательство в широком смысле слова образуют законы и подзаконные нормативные правовые акты, принятые на федеральном уровне. К федеральному земельному законодательству относятся также указы Президента РФ, регулирующие земельные отношения.

Федеральное земельное законодательство развивается достаточно интенсивно, отражая и закрепляя политику государства по реформированию земельных отношений.

Земельный кодекс РФ является комплексным кодифицированным федеральным законом, регулирующим значительное разнообразие земельных отношений. Он определяет порядок предоставления и изъятия земельных участков, использования земель гражданами и организациями для строительства, ведения фермерского хозяйства, личного подсобного хозяйства, использования земель. предоставленных в качестве служебных земельных наделов. Здесь содержатся основополагающие нормы, устанавливающие правовой режим различных категорий земель, регулирующие вопросы платы за землепользование, юридической ответственности за земельные правонарушения.

Финансовые аспекты земельных отношений развиты в Земельном кодексе. Кодекс детально определяет порядок исчисления и взимания платежей за использование земель различного целевого назначения, а также распределения полученных средств.

Порядок ведения государственного учета земельных участков установлен в Федеральном законе «О государственном земельном кадастре».

Вопросам охраны земель посвящены Федеральные законы от 10 января 1996 г. №4-ФЗ «О мелиорации земель» и от 16 июля 1998 г. №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Значительное число земельных норм содержится в федеральных законах, регулирующих наряду с земельными также иные разновидности общественных отношений. Первое место среди данной группы законов по объему и значимости правовых норм принадлежит Гражданскому кодексу РФ. Фактически все его статьи, где речь идет о недвижимом имуществе, распространяются на соответствующие земельные отношения.

Основные процессуальные требования, предъявляемые к юридическому оформлению права собственности на землю, а также вопросы организации государственного управления в данной области содержатся в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

В настоящее время определяются следующие основные категории земель по правовому регулированию:

1. Земли, изъятые из оборота:

* в федеральной собственности как земли обороны, пограничные зоны, места захоронения радиоактивных материалов, местоположение федеральных органов и т.п.
* заповедники, национальные парки и т.п.

1. Земли, подлежащие передаче в пользование только на праве аренды. Это земли, содержащие в своих недрах полезные ископаемые. По мнению автора, сельскохозяйственные угодья следует передавать в пользование на праве аренды. Затем, когда экономическая ситуация стабилизируется, использование этих земель покажет свою эффективность, когда пользователи покажут свою добросовестность в целевого использовании земель и т.п., то только тогда возможно говорить о перспективах передачи сельхозугодий в частную собственность.
2. Земли, которые могут быть переданы в частную собственность (или переданы на праве аренды). С одной стороны, если бы в России изначально был принят исключительно институт права аренды земли, то не было бы оснований поднимать вопрос о праве частной собственности на землю. С другой стороны, так как существенное количество земельных участков на сегодня уже передано в частную собственность, то приходится это учитывать и признать, что частная собственность на землю – событие состоявшееся и требующее правильного регулирования.

1.2 Нормативное регулирование строительной деятельности

Законодательство о градостроительной деятельности – достаточно динамично развивающаяся отрасль законодательства. 29 декабря 2004 г. принят новый Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГсК РФ), являющийся на сегодняшний день основополагающим нормативным актом, регулирующим градостроительные отношения. В целях реализации положений ГсК РФ на уровне Правительства РФ принимаются подзаконные нормативные акты. Достаточно активно ведется нормотворчество в сфере градостроительной деятельности на региональном уровне. Также по вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты. В этой связи актуальной является проблема разграничения компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности между органами государственной власти РФ, государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Общие положения разграничения компетенции в вопросах правового регулирования общественных отношений между органами государственной власти Федерации, ее субъектов и органами местного самоуправления определены Конституцией Российской Федерации. Согласно ч. 3 ст. 11 Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Общий принцип разграничения предметов ведения, исходя из содержания конституционных норм, сводится к следующему:

1) по предметам ведения Российской Федерации, определенным ст. 71 Конституции РФ, Российская Федерация обладает исключительной компетенцией - ни субъекты РФ, ни муниципальные образования не вправе принимать нормативные акты, регулирующие данные общественные отношения;

2) по предметам совместного ведения, определенным ст. 72 Конституции РФ, правовое регулирование может осуществляться как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ, при этом нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить принятым по предметам совместного ведения федеральным законам (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ);

3) вне пределов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения субъекты Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ);

4) органы местного самоуправления вправе принимать муниципальные правовые акты по вопросам местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ. Кроме того, муниципальные правовые акты могут приниматься на основании и во исполнение положений, установленных соответствующими федеральными законами и (или) законами субъектов РФ, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ на основании ч. 2 ст. 132 Конституции РФ).

Как видно из изложенного, порядок распределения полномочий между органами государственной власти РФ, субъектов РФ и органами местного самоуправления определен Конституцией и законодательством вполне четко. Остававшийся долгое время открытым вопрос о праве субъектов РФ на «опережающее» правовое регулирование в настоящее время урегулирован в ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которой субъекты РФ вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Вместе с тем достаточно много вопросов возникает при отнесении той или иной сферы общественных отношений к предметам ведения Российской Федерации, совместного ведения, исключительного ведения субъектов РФ. В частности, указанная проблема касается градостроительного законодательства, которое не указано ни в перечне предметов ведения Российской Федерации (ст. 71 Конституции), ни в перечне предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции). Такая ситуация создала условия для появления двух точек зрения относительно вопроса о компетенции Российской Федерации и субъектов РФ в сфере регулирования градостроительной деятельности.

Первая позиция сводится к тому, что, поскольку градостроительное законодательство не поименовано ни в ст. 71, ни в ст. 72 Конституции РФ, оно относится к исключительной компетенции субъектов Российской Федерации, которые в силу ч. 4 ст. 76 Конституции вправе осуществлять собственное правовое регулирование данных отношений.

Вторая позиция заключается в том, что градостроительное законодательство, несмотря на отсутствие данной формулировки в ст. 72 Конституции, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, и субъекты РФ вправе осуществлять правовое регулирование градостроительных отношений в части, не урегулированной федеральным законодательством, и не вправе принимать нормативные акты по вопросам градостроительной деятельности, противоречащие федеральному законодательству.

Для того чтобы сделать вывод об обоснованности той или иной позиции, необходимо обратиться к предмету регулирования градостроительного законодательства. Предмет регулирования градостроительного законодательства определяется в ч. 1 ст. 4 ГсК РФ через составляющие компоненты градостроительной деятельности и охватывает собой общественные отношения по территориальному планированию, градостроительному зонированию, планировке территории, архитектурно-строительному проектированию, отношения по строительству объектов капитального строительства, их реконструкции, а также по капитальному ремонту, при проведении которого затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов. Также нормы законодательства о градостроительной деятельности могут применяться к отношениям, связанным с принятием мер по обеспечению безопасности строительства, предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий при осуществлении градостроительной деятельности, если данные отношения не урегулированы законодательством РФ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, законодательством Российской Федерации о безопасности гидротехнических сооружений, законодательством РФ о промышленной безопасности опасных производственных объектов, законодательством РФ об использовании атомной энергии, техническими регламентами (ч. 2 ст. 4 ГсК РФ).

Объектами градостроительной деятельности являются территория Российской Федерации, субъектов РФ, поселений, муниципальных образований и ее части, а также находящиеся на данной территории объекты капитального строительства. Градостроительная деятельность направлена на развитие территории, которое представляет собой процесс ее пространственной организации и обустройства.

В ч. 1 ст. 5 ГсК РФ определен круг субъектов градостроительных отношений, к которым отнесены Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, физические и юридические лица. От имени Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в градостроительных отношениях выступают соответственно органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах своей компетенции (ч. 2 ст. 5 ГсК РФ). Правовой статус органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления как участников градостроительных отношений определен в ст. 6–8 ГсК РФ посредством закрепления полномочий данных органов в сфере градостроительной деятельности. Указанные в ст. 6 – 8 ГсК РФ полномочия государственных и муниципальных органов в области градорегулирования сводятся к следующему:

- подготовка и утверждение документов территориального планирования различного уровня; организация и проведение государственной экспертизы документов территориального планирования;

- утверждение документации по планировке территории (в том числе для размещения объектов капитального строительства федерального и регионального значения);

- техническое регулирование;

- осуществление информационного обеспечения градостроительной деятельности;

- организация и проведение государственной экспертизы проектной документации;

- осуществление государственного строительного надзора;

- утверждение нормативов градостроительного проектирования;

- утверждение правил землепользования и застройки поселений;

- выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, расположенных на территориях поселений.

Реализуя данные полномочия, органы государственной власти и местного самоуправления осуществляют исполнительно-распорядительную (управленческую) деятельность по пространственной организации территории, определению правового режима земельных участков (посредством закрепления видов их разрешенного использования), государственному контролю над деятельностью физических и юридических лиц по созданию и изменению объектов капитального строительства.

Вместе с тем нормы ГсК РФ предусматривают принятие целой системы нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. При этом в ГсК РФ установлены лишь общие требования к содержанию данных актов и порядку их подготовки и утверждения.

Исходя из содержания норм ГсК РФ, можно сделать вывод о том, что градостроительное законодательство использует преимущественно императивный метод правового регулирования, поскольку основную часть ГсК РФ составляют нормы-предписания (в том числе запреты).

Учитывая, что в состав участников градостроительных отношений входят государственные и муниципальные органы, осуществляющие исполнительно-распорядительную деятельность в рамках установленной компетенции, нормы права, регулирующие данные отношения, следует отнести к публичному праву.

Таким образом, в совокупности рассмотренные признаки градостроительного законодательства (предмет и метод правового регулирования, субъектный состав и правовой статус участников градостроительных отношений) позволяет сделать вывод о том, что градостроительное законодательство в основной своей части относится к административному законодательству, которое регулирует общественные отношения с участием органов исполнительной власти в сфере государственного управления.

Также градостроительное законодательство содержит нормы других отраслей законодательства. В частности, отдельные нормы о градостроительном зонировании можно отнести к нормам земельного права как определяющие правовой режим земель поселений. Более того, ст. 35 ГсК РФ, определяющая виды и состав территориальных зон, образуемых в результате градостроительного зонирования, по своему содержанию практически совпадает со ст. 85 Земельного кодекса Российской Федерации, закрепляющей состав земель поселений. На первый взгляд данное обстоятельство может показаться основанием для вывода об избыточном правовом регулировании градостроительного зонирования территории поселений, однако оно со всей очевидностью свидетельствует о комплексном характере градостроительного законодательства.

Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 4 ГсК РФ нормы градостроительного законодательства могут применяться к отношениям, связанным с принятием мер по обеспечению безопасности строительства, предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий при осуществлении градостроительной деятельности.

Система российского законодательства допускает создание комплексно структурных образований. Изложенные выше обстоятельства свидетельствуют о том, что градостроительное законодательство является комплексной отраслью законодательства, включающей в себя нормы различных отраслей права, преимущественно – нормы административного права. Данный вывод позволяет отнести регулирование градостроительных отношений к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поскольку согласно ст. 72 Конституции РФ административное законодательство (равно как природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры; земельное, лесное, водное законодательство; вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления) отнесены к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

В этой связи позицию специалистов, полагающих, что градостроительное законодательство относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации, нельзя признать правильной. Позиция же сторонников второго подхода к определению субъектов регулирования градостроительной деятельности, в соответствии с которым градостроительное законодательство относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, нашла свое подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ. Рассматривая запрос Московской городской Думы о проверке конституционности ч. 3 ст. 3 ГсК РФ, устанавливающей, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить ГсК РФ, Конституционный Суд в Определении от 1 декабря 2005 г. №468-О указал, что отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

С учетом изложенного компетенцию органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере регулирования градостроительной деятельности можно представить следующим образом.

1. Органы государственной власти Российской Федерации принимают законы и подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие градостроительные отношения в части определения основных начал и системы градостроительного законодательства, порядка осуществления градостроительной деятельности, компетенции государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере градорегулирования. При этом федеральное регулирование может быть не только основополагающим, но и в достаточной степени детальным.

2. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные акты по вопросам регулирования градостроительных отношений в части, не регламентированной федеральным законодательством. Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов РФ принимаются в основном в целях реализации положений федерального законодательства и не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

3. Органы местного самоуправления принимают муниципальные правовые акты по вопросам градостроительной деятельности. Во-первых, это прямо предусмотренные федеральным градостроительным законодательством муниципальные правовые акты, такие, как правила землепользования и застройки, местные нормативы градостроительного проектирования и др. Во-вторых, органы местного самоуправления вправе принимать также иные муниципальные правовые акты в сфере градостроительной деятельности, регулирующие решение вопросов местного значения, определенных в ст. 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, в частности организации в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения; содержания и строительства автомобильных дорог общего пользования и др. При этом муниципальные правовые акты не должны противоречить федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации.

Подводя итог анализу проблем разграничения компетенции органов государственной власти Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, следует дать оценку предложению корректировки конституционных норм о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в части включения законодательства о градостроительстве и архитектуре в перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, указанный в ст. 72 Конституции. Как отмечает А.П. Кудрявцев, «в Конституцию Российской Федерации необходимо включить градостроительство, перечень предметов совместного ведения федеральных органов власти и субъектов Федерации, что устраняет опасность правового партикуляризма (то есть отсутствия единого правового поля) и легализует разработку и реализацию федеральных и всех прочих программ содействия градостроительству». Такую позицию нельзя признать обоснованной по следующим основаниям.

Как отмечается в п. 4 указанного выше Определения Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2005 г., неопределенность в том, относится градостроительное законодательство к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов или же субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти по вопросам регулирования градостроительства, отсутствует. Соответственно дополнение ст. 72 Конституции РФ путем включения градостроительного законодательства в перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в силу отсутствия правовой неопределенности по данному вопросу представляется излишним.

Наконец, при решении данного вопроса следует еще раз акцентировать внимание на том, что градостроительное законодательство является комплексной отраслью российского законодательства, которая включает в себя нормы различных отраслей права. В отношении же последних компетенция органов государственной власти Российской Федерации и государственных органов субъектов РФ определена достаточно четко. Возможно, с точки зрения юридической техники ст. 71, 72 Конституции РФ имеют некоторые недостатки, однако в большинстве случаев данные недостатки могут быть устранены посредством конкретизации конституционно-правовых норм в иных законодательных актах. В любом случае, возникшие в правотворческой и правоприменительной практике проблемы с квалификацией отраслевой принадлежности градостроительного законодательства не могут являться достаточным основанием для изменения Конституции РФ.

1.3 Характеристика недвижимого имущества как объекта строительства

Введение в современное гражданское законодательство категории «недвижимое имущество» способствовало оживлению имущественного оборота. Традиции укрепления вещных прав на недвижимость, заложенные в проекте Вотчинного устава, подготовленного законодателями в дореволюционный период развития Российского государства, позволили на этапе реформирования гражданского законодательства Российской Федерации создать новый правовой институт государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и кодифицировать часть составляющих его норм в Гражданском кодексе Российской Федерации. Через данный институт права законодатель сделал попытку обеспечения имущественных прав на недвижимость участников гражданского оборота, указав, что государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, изменения, ограничения (обременения), перехода и прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с положениями ГК РФ.

Создание Концепции развития законодательства о недвижимом имуществе способствовало переоценке норм гражданского права в части внесения в него изменений относительно примерного перечня объектов недвижимого имущества. Так, в ст. 130 ГК РФ появился такой вид объектов гражданских прав, как объект незавершенного строительства. Применительно к его правовой природе в доктрине гражданского права существовало два подхода. Во-первых, объект незавершенного строительства является по своей юридической сущности недвижимым имуществом, на которое распространяются признаки любой недвижимой вещи: прочная связь с землей и несоизмеримость затрат при переносе такого объекта на новый земельный участок. Во-вторых, это движимое имущество до момента ввода такого объекта в эксплуатацию по акту государственной приемочной комиссии и регистрации права собственности на введенный в эксплуатацию объект в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРП).

Позиция законодателя о придании объекту незавершенного строительства правового режима недвижимого имущества базируется и на подходах судебной практики, квалифицирующей такие вещи как недвижимые. Элементами правового режима объекта незавершенного строительства является его технический учет (инвентаризация) в форме составления на него технического паспорта; кадастровый учет с присвоением уникального кадастрового номера и занесением данных о таком объекте в Единый государственный кадастр объектов недвижимого имущества; регистрация перехода прав на него к третьим лицам независимо от того, является ли этот объект предметом действующего договора строительного подряда (при этом в качестве правоустанавливающих документов на подобного рода вещи служат акты об отводе земельного участка под строительство; акты о разрешении на строительство; описание объектов незавершенного строительства; иные документы, предусмотренные законом).

Полагаем, что включение объектов незавершенного строительства в круг недвижимого имущества является обоснованным шагом, свидетельствующим о том, что акт государственной регистрации прав в ЕГРП не означает создания недвижимого имущества, а должен рассматриваться как элемент правового режима недвижимости. В отличие от других недвижимостей объект незавершенного строительства относится, как правило, к числу неделимых вещей, из которых условно не могут быть выделены их составные части. Однако если по результатам проектно-сметной документации такие составные части могут быть выделены из состава объекта незавершенного строительства и использоваться автономно друг от друга по иному целевому назначению, то такая недвижимость относится к делимым вещам.

Из состава ст. 130 ГК РФ законодателю предлагается исключить леса и многолетние насаждения, заменив их соответствующими земельными участками, поскольку именно леса и многолетние насаждения способствуют улучшению таких земельных участков и не могут быть оторваны от них как их принадлежности и свойства, определяющие отнесение земельного участка к землям определенной категории. Представляется, что такие доводы целесообразны и способствуют оценке квалифицирующих признаков недвижимости через прочную связь с землей и несоизмеримость затрат при переносе на новый земельный участок.

Важно решить в законодательстве вопрос о том, что является главной вещью – земельный участок или недвижимое имущество, расположенное на нем. Оценка современного земельного и гражданского законодательства не позволяет дать однозначного ответа на этот предмет, предлагая разрешить данную проблему через некую правовую фикцию – «принцип единства правовой судьбы земельного участка и расположенной на нем недвижимости». Представляется, что данный подход нерационален в части необходимости установления вещных и обязательственных прав на земельный участок, на котором находится недвижимое имущество, если он (земельный участок) не является объектом права собственности собственника недвижимого имущества. Более удачной в этой связи выглядит доктрина «единого объекта недвижимости», совмещающая в себе единую совокупность прав и на земельный участок, и на недвижимое имущество, которое на нем находится. Предложения подобного рода находили свое оформление в виде законопроекта «О внесении изменений в ГК РФ» Однако они не нашли понимания по причине доминирования взгляда о принципе единства судьбы земельного участка и расположенной на нем недвижимости. Данное мнение было закреплено в Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе и Земельном кодексе РФ (далее - ЗК РФ).

По моему мнению, главное место в связке «земельный участок» и «недвижимое имущество, расположенное на земельном участке» занимает сам земельный участок. Он определяет целевое назначение недвижимого имущества и его правовой режим. Например, если земельный участок выделен под размещение объекта не капитального строительства, а временного использования, то объект, возведенный на земельном участке, не будет иметь статуса объекта кадастрового учета, а сделки с ним будут совершаться по правилам совершения сделок на земельный участок, на котором расположено такое имущество. По сложившимся обычаям регистрационной деятельности переход прав на подобного рода объекты фиксируется в ЕГРП по данным технического и кадастрового учета земельного участка (первый подраздел), сведениям о правообладателе земельного участка (второй подраздел), ограничениям (обременениям) прав на земельный участок (третий подраздел). Отсюда можно сделать вывод, что собственно само недвижимое имущество применительно к нормам градостроительного законодательства суть объект капитального строительства, связь которого с земельным участком предполагает его назначение и целевое использование в гражданском обороте, а также правовой режим (совокупность действий, которые могут быть совершены с недвижимостью).

Думается, что такая позиция соответствует традициям римского частного права, в котором недвижимое имущество следовало судьбе земельного участка, на котором оно было расположено. Кроме того, эти положения были рецепиированы в законодательстве некоторых зарубежных государств, опыт которых мог бы быть использован российским законодателем при конструировании положений гражданского законодательства о недвижимом имуществе.

Целесообразно разрешить в законе проблему критериев отнесения объектов гражданских прав к недвижимому имуществу. В настоящее время они носят оценочный характер, зависят от того, как судом будет определен вопрос о прочной связи земельного участка с недвижимым имуществом и несоизмеримостью затрат при переносе недвижимого имущества на новый земельный участок. К сожалению, подходы судебной практики здесь неоднозначны и зависят от наличия у объекта технического паспорта, «прикрепленности» объекта к земле, стоимости затрат при переносе объекта с его первоначальной стоимостью и другими критериями. С уверенностью можно констатировать лишь одно: государственная регистрация прав на вновь возведенный объект недвижимости не может служить таким критерием. Ответ на поставленный вопрос частично можно найти в градостроительном законодательстве, закрепляющем прочность связи недвижимого имущества с земельным участком через критерий капитальности строения. Например, однозначно не являются такими объектами железобетонные и металлические гаражи, остановочные павильоны, строения из сборно-разборных конструкций. Их связь с земельным участком не имеет прочного характера, а затраты на перенос на новый земельный участок незначительны по сравнению с их первоначальной стоимостью.

Отказ от дифференциации вещей на движимые и недвижимые путем замены их категорией правового режима не сможет решить принципиального различия между элементами их правового режима и оборотоспособности. Отсюда законодатель должен установить различие движимых и недвижимых вещей с учетом оценки прочной связи объекта с землей и несоизмеримостью затрат при переносе на новый земельный участок в каждом конкретном случае с учетом критериев добросовестности, разумности и законности, незлоупотребления правами других лиц.

Таким образом, современный законотворческий процесс в области оборота недвижимого имущества испытывает те же трудности, которые стояли перед законодателями Древнего Рима, дореволюционной России, зарубежных государств, разрешить их можно с учетом правовых традиций, накопленных в доктрине гражданского права путем соотнесения понятий «движимое» и «недвижимое имущество». С этой целью предлагается учитывать следующие положения:

- недвижимое имущество есть антипод движимых вещей, и их следует дифференцировать по правилам: все, что не имеет признаков недвижимости, является движимостью;

- имущество квалифицируется согласно оценочным критериям как недвижимость по признакам прочной связи с землей и несоизмеримостью затрат при переносе на новый земельный участок;

- правовой режим недвижимого имущества - это совокупность юридически значимых действий, которые могут быть совершены с недвижимым имуществом в соответствии с действующим законодательством;

- элементами правового режима недвижимого имущества следует рассматривать его государственный технический учет (инвентаризация); кадастровый учет объектов недвижимости; совершение с недвижимым имуществом сделок и иных юридически значимых действий, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- необходима кодификация норм о недвижимом имуществе с учетом Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе;

- использовать в законотворческом процессе о недвижимом имуществе четкие формулировки, противопоставляющие понятия «недвижимая вещь» и «недвижимое имущество (недвижимость)»;

- установить примерный перечень недвижимого имущества, исключив из него леса и многолетние насаждения;

- узаконить понятие «помещение» как объект недвижимого имущества через признаки изолированности, самостоятельного назначения, делимости, автономного использования применительно к зданию или сооружению[[1]](#footnote-1).

1.4 Специфика применения нормативного обеспечения землепользования в строительной деятельности

Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию:

1) без предварительного согласования мест размещения объектов;

2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Предоставление земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объектов осуществляется исключительно на торгах (конкурсах, аукционах) в соответствии со ст. 38 ЗК РФ.

Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, государственным органам и органам местного самоуправления – в постоянное (бессрочное) пользование, религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения – в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений.

Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1) проведение работ по формированию земельного участка:

а) подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;

б) определение разрешенного использования земельного участка;

в) определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (далее - плата за подключение);

г) принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

д) публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

2) государственный кадастровый учет земельного участка;

3) проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или предоставление земельного участка в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка. Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

4) подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов) или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1) выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта;

2) проведение работ по формированию земельного участка;

3) государственный кадастровый учет земельного участка;

4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства.

В том случае, если земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется в соответствии с подп. 3 и 4 п. 4 ст. 30 ЗК РФ.

Решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием для:

1) государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;

2) заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении земельного участка в собственность;

3) заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации данного договора при передаче земельного участка в аренду.

Решение или выписка из него о предоставлении земельного участка для строительства либо об отказе в его предоставлении выдаются заявителю в семидневный срок со дня его принятия.

Предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства.

Иностранным гражданам, лицам без гражданства и иностранным юридическим лицам земельные участки для строительства могут предоставляться в том же порядке, но с учетом ограничений и особенностей, установленных земельным законодательством для иностранных граждан и юридических лиц, а также лиц без гражданства.

С 1 октября 2005 г. в РФ начало действовать правило, установленное ст. 30.1 ЗК РФ, согласно которому земельные участки для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность или в аренду без предварительного согласования места размещения объекта.

Продажа земельных участков для жилищного строительства или продажа права на заключение договоров аренды земельных участков для жилищного строительства осуществляются на аукционах, за исключением случая, установленного п. 27 ст. 38.1 ЗК РФ.

Предоставление земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства может осуществляться на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка.

Земельные участки для их комплексного освоения в целях жилищного строительства, которое включает в себя подготовку документации по планировке территории, выполнение работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, осуществление жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в аренду без предварительного согласования места размещения объекта.

Предоставление в аренду земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства осуществляется на аукционе в порядке, установленном ст. 38.2 ЗК РФ.

Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, обязан соблюдать максимальные сроки подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условия такой передачи, осуществления жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков.

Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, имеет право передавать свои права и обязанности по договору другому лицу независимо от срока договора аренды такого земельного участка. При этом к новому правообладателю переходят обязанности по выполнению ранее указанных сроков, касающихся комплексного освоения земельного участка в целях жилищного строительства.

Арендатор земельного участка, предоставленного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства, после утверждения в установленном порядке документации по планировке территории, строительства объектов инженерной инфраструктуры и государственного кадастрового учета земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования, в границах ранее предоставленного земельного участка имеет исключительное право приобрести указанные земельные участки в собственность или в аренду.

Собственник или арендатор земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, обязан соблюдать максимальные сроки осуществления жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков. При обороте земельных участков, предназначенных для жилищного и иного строительства, обязанности по соблюдению указанного срока переходят к новым правообладателям.

В случае неисполнения собственниками и арендаторами возложенных на них ЗК РФ обязанностей, а также в случае ненадлежащего их исполнения права на земельные участки могут быть прекращены. Кроме того, за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей собственники или арендаторы обязаны будут уплатить неустойку. Размер неустойки приравнивается к 1/150 ставки рефинансирования Центрального банка РФ, действующей на день исполнения таких обязанностей, от размера арендной платы или размера земельного налога за каждый день просрочки, если договором не предусмотрено иное.

Для того чтобы получить земельный участок для строительства, заинтересованные гражданин или юридическое лицо должны обратиться в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта.

В данном заявлении должны быть указаны:

1) назначение объекта,

2) предполагаемое место его размещения,

3) обоснование примерного размера земельного участка,

4) испрашиваемое право на земельный участок.

К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор земельного участка посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями. Основу такого выбора должны составлять документы государственного земельного кадастра и документы землеустройства. При этом должны быть учтены экологические, градостроительные и иные условия использования соответствующей территории и недр в ее границах.

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков и об обеспечении этих земельных участков объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, а также дежурные кадастровые карты (планы), содержащие сведения о местоположении земельных участков, предоставляются бесплатно соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями в двухнедельный срок со дня получения запроса от органа местного самоуправления.

Органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

При предоставлении земельных участков в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и этнических общностей для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью и традиционными промыслами, могут проводиться сходы, референдумы граждан по вопросам изъятия, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд и предоставления земельных участков для строительства объектов, размещение которых затрагивает законные интересы указанных народов и общностей. И только по результатам таких сходов или референдумов исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления вправе принимать решения о предварительном согласовании мест размещения объектов.

Орган местного самоуправления информирует землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть ущемлены в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся соответственно в их пользовании и владении земельных участков, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства. В том случае, если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует собственников этих земельных участков об их возможном выкупе. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов РФ.

Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях – и для установления его охранной или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления проекты границ каждого земельного участка в соответствии с возможными вариантами их выбора.

В субъектах РФ – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге выбор земельных участков для строительства осуществляется органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, если иное не предусмотрено законами этих субъектов РФ.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта и проект границ земельного участка являются основанием установления границ такого земельного участка на местности и его государственного кадастрового учета в порядке, установленном федеральными законами. Подобное установление границ должно происходить в соответствии с заявками граждан или юридических лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и за их счет.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок принимают решение о предоставлении земельного участка для строительства.

При предоставлении испрашиваемого земельного участка в результате его изъятия, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд одновременно с решением о предоставлении земельного участка принимается решение о соответствующей форме изъятия такого земельного участка.

Условия предоставления земельных участков для государственных или муниципальных нужд должны предусматривать возмещение всех убытков, связанных с изъятием этих земельных участков у землепользователей, землевладельцев, расторжением или прекращением договоров их аренды, а также возмещение в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 58 ЗК РФ, потерь сельскохозяйственного производства или потерь лесного хозяйства. Условия могут также предусматривать права других лиц, обременяющие предоставляемые земельные участки, или предусмотренные ст. 56 ЗК РФ ограничения использования земельных участков.

Максимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно для целей, предусмотренных правилами п. 1 ст. 33 ЗК РФ, устанавливаются: федеральными законами – из земель, находящихся в федеральной собственности; законами субъектов РФ – из земель, находящихся в собственности субъектов РФ; нормативными правовыми актами органов местного самоуправления – из земель, находящихся в собственности муниципальных образований.

Для иных целей предельные 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.

Объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Продавец при заключении договора купли-продажи обязан предоставить покупателю имеющуюся у него информацию об обременениях земельного участка и ограничениях его использования.

Являются недействительными следующие условия договора купли-продажи земельного участка: устанавливающие право продавца выкупить земельный участок обратно по собственному желанию; ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком, в том числе ограничивающие ипотеку, передачу земельного участка в аренду, совершение иных сделок с землей; ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами. Указанные требования применяются также к договору мены.

2. Особенности строительства на проблемных участках

2.1 Понятие проблемных участков

В рамках дипломной работы под проблемными участками землепользования понимаются объекты землепользования, неоформленные в собственность, а также арендуемые.

Права на земельные участки, которые являются проблемными объектами землепользования, в гражданском праве называются вещными правами лиц, не являющихся собственниками (ст. 216 ГК).

Перечень вещных прав лиц, не являющихся собственниками, в п. 1 ст. 216 ГК не является закрытым. Однако ЗК предусматривает только те иные, кроме собственности, права на землю, которые названы в гл. IV. В частности, не применяется по отношению к земельным участкам предусмотренное гражданским законодательством право хозяйственного ведения имуществом и право оперативного управления имуществом.

Права на землю, регулируемые нормами главы IV, имеют целый ряд общих свойств.

Земельные участки, предоставленные в пользование, пожизненное наследуемое владение или аренду, находятся в чьей-либо собственности – государства или муниципального образования, юридического или физического лица.

Только обладание земельным участком на праве собственности предполагает возможность в полном объеме и по своему усмотрению осуществлять права владения, пользования и распоряжения земельным участком, все иные права на землю предполагают некоторые ограничения в осуществлении этих прав.

В соответствии со ст. 264 ГК лицо, не являющееся собственником земельного участка, осуществляет принадлежащие ему права владения и пользования участком на условиях и в пределах, установленных законом или договором с собственником. Владелец земельного участка, не являющийся собственником, не вправе распоряжаться этим участком, если иное не предусмотрено законом или договором.

В соответствии с п. 3 ст. 216 ГК переход права собственности на имущество к другому лицу не служит основанием для прекращения иных вещных прав на это имущество. Это правило повторено в ст. 275 ГК в отношении сохранения сервитута при переходе прав на земельный участок; точно так же должно сохраняться право пользования и право пожизненного наследуемого владения земельными участками, если, к примеру, эти участки при разграничении государственной собственности на землю перешли из федеральной собственности в собственность субъекта РФ.

Вещные права лиц, не являющихся собственниками, защищаются от их нарушения любым лицом в порядке, предусмотренном ст. 305 ГК, т.е. даже и в случае нарушения прав указанного лица собственником имущества.

Однако правовой режим землевладения, землепользования и аренды значительно различается.

Наиболее устоявшийся для нашего законодательства вид прав на землю – пользование. так как на всем протяжении существования советского государства оно было единственно возможным правом на землю как для граждан, так и для юридических лиц. Земельные участки предоставлялись в постоянное (существовал термин «вечное») или во временное пользование, то и другое могло быть только бесплатным. С провозглашением в Российской Федерации права частной собственности на землю, возникновением арендных отношений содержание права пользования земельными участками существенно не изменилось, но сфера применения его существенно сузилась.

Как видно из самого названия права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, оно означает возможность использовать земельный участок (извлекать его полезные свойства в соответствии с целевым назначением земли) без установления конкретного срока такого пользования. В этом его отличие от временного безвозмездного пользования земельным участком, хотя бессрочное пользование осуществляется также безвозмездно. Бесплатный характер пользования позволяет отграничить его от договора аренды земельного участка; при этом постоянное (бессрочное) пользование осуществляется, в отличие от аренды, не на договорной основе. Поэтому суды правильно отказывают во взимании платы за пользование участком на праве постоянного бессрочного пользования.

Право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется на основании решения уполномоченного государственного или муниципального органа (см. ст. 29 ЗК).

Лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование.

Земельный кодекс внес существенные изменения в порядок предоставления земельных участков в постоянное (бессрочное) пользование. С момента вступления его в силу не предоставляются земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование ни гражданам, ни коммерческим организациям, кроме федеральных казенных предприятий, ни некоммерческим организациям, кроме государственных и муниципальных учреждений, тогда как по нормам ЗК РСФСР[[2]](#footnote-2) все они могли пользоваться правом постоянного (бессрочного) пользования землей.

Статья 20 ЗК РФ более чем наполовину посвящена урегулированию вопроса о правах граждан на земельные участки, предоставленные им в свое время в постоянное (бессрочное) пользование. Закон гарантирует гражданам, что автоматически прекращаться право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок не будет. Каждый гражданин может однократно бесплатно приобрести земельный участок в собственность, т.е. фактически переоформить право постоянного пользования на право собственности. «Однократно» в данном случае означает, что это может быть сделано в отношении только одного земельного участка.

В судебной практике в связи с этим возникает вопрос: могут ли рассматриваться индивидуальные предприниматели в качестве граждан, имеющих право на бесплатное приобретение в собственность земельных участков, предоставленных им на праве постоянного бессрочного пользования. В решениях целого ряда арбитражных судов, одним из примеров которых выступает приводимое в приложении постановление Федерального арбитражного суда Восточносибирского округа по жалобе Тонкошкуренко И.П., содержится отрицательный ответ на этот вопрос. Доводом служит ссылка на п. 3 ст. 23 ГК, в соответствии с которым к предпринимательской деятельности граждан, осуществляемой без образования юридического лица, применяются нормы ГК, которые регулируют деятельность юридических лиц, являющихся коммерческими организациями, если иное не вытекает из закона, иных правовых актов или существа правоотношения. И якобы поэтому физические лица, действуя в гражданских и земельных правоотношениях в правовом статусе индивидуального предпринимателя и осуществляя предпринимательскую деятельность, приравниваются к правовому статусу юридических лиц, являющихся коммерческими организациями.

В п. 5 статьи 20 указано, что граждане могут приобрести в собственность земельные участки, предоставленные им в свое время на праве постоянного (бессрочного) пользования. Возникает вопрос – а обязаны ли они это делать? Федеральный закон о введении в действие ЗК в п. 1 ст. 3 прямо указывает, что права на землю, не предусмотренные соответствующими статьями ЗК, подлежат переоформлению с момента вступления ЗК в силу. Следовательно, граждане должны переоформлять право постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок на право собственности. Другое дело, если у данного гражданина имеется в пользовании еще и другой участок – в этом случае он может либо отказаться от права пользования, либо взять земельный участок в аренду, либо приобрести в собственность, но уже за плату. Однако в соответствии с ФЗ о введении в действие ЗК передача в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в постоянное (бессрочное) пользование, в установленных земельным законодательством случаях сроком не ограничивается. Это означает, что реально право постоянного (бессрочного) пользования граждан земельными участками будет существовать еще довольно долго, но постепенно, в условиях отсутствия права распоряжения такими земельными участками, исчезнет.

При этом в ФЗ о введении в действие ЗК специально указано, что предоставленное землепользователям до вступления в силу ЗК право бессрочного (постоянного) пользования соответствует предусмотренному ЗК праву постоянного (бессрочного) пользования.

При продаже зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках, предоставленных юридическим лицам (за исключением указанных в п. 1 ст. 20 ЗК) на праве бессрочного постоянного пользования, права бессрочного (постоянного) пользования земельными участками подлежат переоформлению на право аренды, либо земельные участки должны быть приобретены в собственность в соответствии с положениями ЗК по выбору покупателя зданий, строений, сооружений.

Отныне не допускается внесение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в уставные (складочные) капиталы коммерческих и некоммерческих организаций. Эта норма особенно актуальна для сельскохозяйственных коммерческих организаций, где распространено внесение участниками организации в ее уставный капитал права пользования земельной долей. Правда, не ясно, распространяется ли приведенное выше правило на земельные доли.

Правом пожизненного наследуемого владения земельными участками могут обладать только граждане. Земельный участок, предоставленный в пожизненное наследуемое владение, остается в государственной или муниципальной собственности, но у землевладельцев есть одно правомочие, которое объединяет их с собственниками: право передачи земельного участка по наследству.

Сама конструкция права пожизненного наследуемого владения перешла в действующее законодательство еще из законодательства советского времени; она была введена Основами законодательства Союза ССР и Союзных республик о земле, принятыми Верховным Советом СССР 28.02.1990, и в условиях, когда о частной собственности на землю речь еще не шла, представляла собой нечто среднее между бессрочным пользованием и правом собственности. ЗК РСФСР также включил пожизненное наследуемое владение в число прав на землю, и с начала 1990-х гг. миллионы российских граждан оформили право постоянного наследуемого владения своими земельными участками. Однако после принятия в 1993 г. Конституции Президент РФ Указом от 24.12.1993 №2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» отменил целый ряд статей ЗК, в том числе посвященных пожизненному наследуемому владению. Таким образом, этот вид права на землю был признан не соответствующим конституционным нормам. Однако он продолжал существовать, и вот теперь ЗК четко определил, что впредь предоставление земель гражданам на праве пожизненного наследуемого владения не допускается. Все лица, имеющие земельные участки на данном праве, могут бесплатно приобрести эти участки в собственность. Таким путем предполагается постепенно свести на нет существование права пожизненного наследуемого владения. Но при этом за всеми гражданами, которые получили земельные участки на праве пожизненного наследуемого владения до вступления ЗК в действие, это право сохраняется, так же как и возможность передавать его по наследству. Поэтому отношения, связанные с правом пожизненного наследуемого владения земельными участками, пока сохраняются.

Земельный кодекс внес существенные изменения в правомочия землевладельцев, запретив любые, кроме передачи по наследству, действия по распоряжению земельным участком. До сих пор землевладельцы могли сдавать участок в аренду или безвозмездное срочное пользование: соответствующая норма имеется и в ст. 267 ГК.

Согласно ФЗ о введении в действие ЗК (п. 3 ст. 3) предоставление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в пожизненное наследуемое владение, в установленных земельным законодательством случаях сроком не ограничивается. Случаи, о которых идет речь в этом ФЗ, - это и есть условия, установленные комментируемой статьей: однократное получение в собственность земельного участка, предоставленного в пожизненное наследуемое владение до вступления ЗК в силу.

Аренда земельных участков осуществляется только на основе договора. Общие положения о договоре аренды определяются гражданским законодательством, особенности сдачи в аренду земельных участков установлены законодательством земельным.

Согласно ст. 606 ГК по договору аренды арендодатель обязуется предоставить арендатору имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. В отношении земли пользование ею без владения неосуществимо, поэтому арендатор владеет и пользуется полученным в аренду земельным участком. При этом плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования земельного участка в соответствии с договором, считаются его собственностью (это может быть, например, выращенная сельскохозяйственная продукция, доходы от организации на арендованном участке платной автостоянки и т.д.). Арендатор имеет также отдельные права по распоряжению арендованным земельным участком – может сдать его, например, в субаренду, о чем будет сказано ниже.

Что касается сторон договора аренды, то гражданским законодательством не установлены какие-либо требования к арендатору: им может быть любое физическое или юридическое лицо. Однако статья 22 ЗК в п. 1 выделяет иностранных граждан и лиц без гражданства, устанавливая, что они могут иметь земельные участки на праве аренды за исключением случаев, предусмотренных ЗК. Тем не менее о таких случаях в ЗК не упоминается.

Арендодателями согласно п. 2 статьи 22 могут быть только собственники земельных участков – в отличие от действовавшего ранее порядка, когда арендодателями могли быть также землевладельцы и землепользователи. Эта норма соответствует ст. 608 ГК, по которой право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику. Эта же статья ГК предусматривает, что арендодателями могут быть также лица, уполномоченные законом или собственником сдавать имущество в аренду.

Земельный участок как объект договора аренды должен иметь описанные и удостоверенные в установленном порядке границы. Поэтому правомерно Федеральный арбитражный суд Московского округа постановил, что поскольку к договору аренды приложен план земельного участка без описания его границ и без их удостоверения, то это не позволяет определенно установить имущество, подлежащее передаче в аренду, и выделить этот участок из состава иных земель, а потому договор аренды следует считать незаключенным в связи с отсутствием в нем существенного условия об объекте, подлежащем передаче в аренду.

Не могут быть объектом договора аренды только земельные участки, изъятые из оборота (они перечислены в п. 4 ст. 27 ЗК), но федеральными законами могут устанавливаться исключения из этого правила.

Законом могут быть установлены максимальные (предельные) сроки договора для отдельных видов аренды земли или для аренды отдельных видов земельных участков. Так, если в договоре аренды земельной доли срок аренды не определен, он считается заключенным на этот установленный законом срок и по истечении его прекращается (если ни одна из сторон ранее не отказалась от договора).

Основная обязанность арендодателя по договору аренды земельного участка – предоставить арендатору земельный участок в состоянии, соответствующем условиям договора и целевому назначению земли, в установленный договором срок. Если этого сделано не было, например арендатор не может начать использование участка, предназначенного для выращивания сельскохозяйственной продукции, потому что он занят принадлежащими арендодателю сараями, которые предполагалось снести, или завален стройматериалами, то арендатор вправе потребовать либо передачи участка в надлежащем состоянии и возмещения убытков, причиненных задержкой исполнения, либо расторжения договора и возмещения убытков, причиненных его неисполнением (ст. 611 ГК).

Исключительно в аренду всем физическим и юридическим лицам, кроме государственных и муниципальных учреждений, федеральных казенных предприятий, органов государственной власти и органов местного самоуправления предоставляются земельные участки с предварительным согласованием места размещения объекта (п. 3 ст. 30 ЗК).

В соответствии со ст. 65 ЗК за земли, переданные в аренду, взимается арендная плата. Размер арендной платы считается существенным условием договора аренды.

Безвозмездное срочное пользование земельными участками отличается от аренды земельных участков тем, что осуществляется всегда бесплатно, а от постоянного (бессрочного) пользования землей – временным характером отношений (прежде он так и назывался – «временное пользование»).

При безвозмездном срочном пользовании земельные участки предоставляются на срок, установленный законом (для участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности), договором (для участков из земель, находящихся в частной собственности) или на период трудовых отношений (служебные наделы). Земельный кодекс выделяет, таким образом, три возможных вида безвозмездного срочного пользования в зависимости от того, кому принадлежат предоставляемые в пользование земли: государству (муниципальным образованиям), организациям отраслей, работники которых имеют право на служебные земельные наделы, или иным юридическим лицам и гражданам.

Из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, земельные участки в безвозмездное срочное пользование предоставляются только государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, а также органам государственной власти и органам местного самоуправления. Иные юридические лица и граждане могут получить такие участки в аренду. Этот вид безвозмездного срочного пользования возникает на основании акта органа исполнительной власти или органа местного самоуправления.

Безвозмездное срочное пользование граждан и юридических лиц земельными участками, принадлежащими другим гражданам или юридическим лицам, осуществляется на основе договора. При этом в соответствии с п. 2 ст. 690 ГК коммерческая организация не вправе передавать имущество (в том числе земельный участок) в безвозмездное пользование лицу, являющемуся ее учредителем, участником, руководителем, членом ее органов управления или контроля.

Порядок заключения и исполнения договора безвозмездного пользования регулируется ст. 689 - 701 ГК, по отношению к нему применяются также некоторые правила о договоре аренды, во многом сходном с договором безвозмездного срочного пользования земельным участком.

По договору безвозмездного срочного пользования земельным участком одна сторона обязуется передать другой стороне земельный участок в пользование бесплатно на определенный срок (или без указания конкретного срока), а другая сторона обязуется использовать земельный участок в соответствии с его целевым назначением и условиями договора и вернуть его собственнику в надлежащем состоянии. Как любые сделки с землей, такой договор подлежит государственной регистрации. Если он заключен без указания срока, каждая сторона вправе во всякое время отказаться от договора, известив об этом другую сторону за 1 месяц (если договором не предусмотрен иной срок извещения). Землепользователь же вправе во всякое время отказаться и от договора, заключенного с указанием срока (если этим договором не предусмотрено иное), также предупредив собственника за один месяц.

Договор безвозмездного пользования земельным участком прекращается в случае смерти гражданина-землепользователя или ликвидации юридического лица-землепользователя, если иное не предусмотрено договором. В случае же смерти собственника земельного участка или реорганизации юридического лица-собственника, предоставившего земельный участок, их права и обязанности по рассматриваемому договору переходят к наследнику (правопреемнику), также к новому собственнику переходят права и обязанности по договору безвозмездного пользования в случае отчуждения земельного участка.

2.2 Порядок ведения строительной деятельности на проблемных объектах землепользования

Законодательством уточняется порядок предоставления земельных участков для строительства, при этом устанавливается весьма существенное разграничение предоставления земельных участков – с обязательным согласованием места размещения объекта и без такового. Также выдвигается условие, что предоставление земельного участка в собственность под строительство без предварительного согласования может производиться только с обязательным заключением договора, предметом которого является земельный участок, на торгах. По сути, это означает, что торги фактически заменяют в данном случае собой процедуру согласования. Предварительное согласование требуется при предоставлении земельных участков под застройку либо в аренду или в постоянное (бессрочное) пользование.

При предоставлении земельных участков для строительства надлежит обращаться также и к иным нормативным актам, регулирующим предоставление земельных участков для строительства либо права на застройку земельного участка.

Так, ряд условий предоставления земельных участков для строительства, прежде всего связанных с установлением границ участков и территорий и их использованием, определены Градостроительным кодексом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г.

Федеральным законом от 15 апреля 1998 г. №66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» установлен порядок разработки проектов организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения (ст. 32). Эта деятельность осуществляется в соответствии с установленными земельным и градостроительным законодательством правилами землепользования и застройки, системой государственных градостроительных нормативов и правил.

Садоводческое, огородническое или дачное некоммерческое объединение как юридическое лицо вправе приступить к обустройству выделенного ему земельного участка (строительству подъездных дорог, ограждений, осуществлению мелиоративных и иных работ) после установления его границ в натуре, выдачи документов, удостоверяющих право такого объединения на земельный участок. Члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения вправе приступить к использованию садовых, огородных или дачных земельных участков после выноса в натуру проекта организации и застройки территории такого объединения и утверждения общим собранием его членов (собранием уполномоченных) распределения садовых, огородных или дачных земельных участков между членами такого объединения.

Огородническое некоммерческое объединение, уставом которого не предусмотрено закрепление земельных участков за гражданами на праве собственности, вправе приступить к использованию и застройке выделенного земельного участка без составления проекта организации и застройки территории такого объединения.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта осуществляется в следующем порядке:

1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном ст. 31 ЗК РФ, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;

2) проведение работ по формированию земельного участка;

3) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 70 ЗК РФ;

4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными ст. 32 ЗК РФ.

Пунктом 11 ст. 30 ЗК РФ установлен исчерпывающий (закрытый) перечень случаев, когда предварительное согласование предоставления земельного участка не производится. А именно: предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а лицам, указанным в п. 1 ст. 20 ЗК РФ (федеральным казенным предприятиям, учреждениям, органам государственной власти или местного самоуправления), в постоянное (бессрочное) пользование. Перечень этот обоснован, во-первых, особыми нуждами сельского и лесного хозяйства, во-вторых, нуждами граждан (индивидуальное жилищное строительство, ведение личного подсобного хозяйства), в-третьих, в том случае, если строительство на данном земельном участке предполагается вести согласно планам застройки поселения.

Предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта осуществляется в порядке, предусмотренном ЗК РФ, и состоит из следующих этапов:

1) проведение работ по формированию земельного участка:

подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;

определение разрешенного использования земельного участка;

определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения;

принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов) или приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов (конкурсов, аукционов);

2) государственный кадастровый учет земельного участка в соответствии с правилами, предусмотренными ст. 70 ЗК РФ.

Особенности предоставления земельных участков для целей, связанных с жилищным строительством, установлены ст. 30.1, 30.2, 38.1 и 38.2 ЗК РФ.

Эти статьи введены Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. №191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» и имеют целью установить особенности предоставления земельных участков для жилищного строительства. Изменения в Земельный кодекс и иные нормативные правовые акты, регулирующие жилищные отношения, отношения по поводу недвижимости, направлены на реализацию задач по формированию рынка доступного жилья в Российской Федерации.

Одной из особенностей, заложенных законодателем для предоставления земельных участков для жилищного строительства, является то, что при предоставлении земельных участков не только в собственность, но и в аренду в целях такого строительства не используется общая процедура предварительного согласования места размещения объекта, установленная ст. 30 ЗК РФ. С точки зрения действия норм данной статьи это означает, что при предоставлении земельных участков для строительства должны проводиться торги.

Ряд особенностей проведения торгов по продаже или заключения договора аренды земельных участков для целей жилищного строительства или для освоения земельного участка для таких целей установлен ст. 38.1 и 38.2 ЗК РФ. Данные особенности касаются прежде всего особых условий использования таких участков, обязательных для исполнения победителем торгов.

В этом смысле следует обратить внимание на п. 11 ст. 30 ЗК РФ, в котором перечислены случаи предоставления земельных участков без предварительного согласования: предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. Следует заметить, что из данной нормы не вытекает прямой вывод о том, что для предоставления участков в этих случаях должны проводиться торги. Так, согласно п. 3 ст. 30.1 предоставление земельного участка в аренду для индивидуального жилищного строительства может осуществляться на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка, в порядке, предусмотренном данным пунктом.

Отличие предоставления земельных участков в порядке, предусмотренном п. 3 ст. 30.1, от сходных процедур предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов усматривается в том, что орган государственной власти или местного самоуправления, обладающий правом распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, в конкретном случае, принимая решение о предоставлении участка без проведения аукциона, обязан опубликовать сообщение о приеме заявлений о предоставлении в аренду, т.е. сделать информацию о передаче земельного участка в аренду доступной неопределенному кругу лиц, тогда как процедурой предварительного согласования предусматривается информирование о предоставлении земельных участков только заинтересованных лиц (п. 4 ст. 31 ЗК РФ). Так, орган местного самоуправления должен информировать землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся соответственно в их пользовании и владении земельных участков в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства.

Поскольку земельные участки, согласно общей норме ст. 30 ЗК РФ, лицам, предусмотренным в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, могут быть предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования (а возможность такого предоставления на практике исключена быть не может), процедура предварительного согласования для предоставления земель таким организациям для строительства, в том числе и жилищного, применяется.

Статья 30.2 ЗК РФ содержит нормы, устанавливающие особые права и обязанности арендатора земельного участка, предоставленные для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

При этом из содержания п. 9 ст. 22 ЗК РФ следует, что при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для целей комплексного освоения арендатор земельного участка имеет право в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору иному лицу, в том числе права и обязанности, указанные в п. 5, 6 ст. 22 ЗК РФ, без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления. Изменение условий договора аренды земельного участка без согласия его арендатора и ограничение установленных договором аренды земельного участка прав его арендатора не допускаются. Указанным п. 9 ст. 22 ЗК РФ установлено также, что досрочное расторжение договора аренды земельного участка, заключенного на срок более чем пять лет, по требованию арендодателя возможно только на основании решения суда при существенном нарушении договора аренды земельного участка его арендатором. Исходя из содержания комментируемой статьи, можно сделать вывод о том, что данное условие также применяется к договорам аренды земельных участков для комплексного освоения, независимо от срока договора аренды.

Согласно указанным в ст. 38.2 положениям договор аренды земельного участка для комплексного освоения должен содержать следующие условия: максимальные сроки подготовки проекта планировки территории и проекта межевания территории в границах земельного участка, предназначенного для его комплексного освоения в целях жилищного строительства; максимальные сроки выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры, подлежащих по окончании строительства передаче в государственную или муниципальную собственность, а также условия такой передачи; максимальные сроки осуществления жилищного строительства и иного строительства в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков.

Пункт 5 ст. 30.2 ЗК РФ предоставляет лицу, осуществившему комплексное освоение земельного участка, право преимущественного приобретения земельного участка в собственность или в аренду. При этом следует сделать вывод о том, что этой статьей предусматривается заключение нового договора аренды для следующего за завершенным комплексным освоением использования земельного участка. Если учесть, что согласно п. 1 данной статьи комплексное освоение помимо подготовки документации по планировке территории и выполнения работ по обустройству территории посредством строительства объектов инженерной инфраструктуры включает в себя также и осуществление жилищного и иного строительства, то последующее использование земельного участка должно быть связано с эксплуатацией возведенных объектов недвижимости.

В то же время, исходя из общих положений о содержании договора аренды, которое определяется по соглашению сторон, следует сделать вывод о том, что заключение одного договора аренды в целях комплексного освоения земельных участков и последующего использования участков не противоречит общим нормам Гражданского и Земельного кодексов о договоре.

В соответствии со ст. 30 ЗК РФ решение исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства или протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов) является основанием для:

государственной регистрации права постоянного (бессрочного) пользования при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование;

заключения договора купли-продажи и государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок при предоставлении земельного участка в собственность;

заключения договора аренды земельного участка и государственной регистрации данного договора при передаче земельного участка в аренду.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта принимается на основе и в соответствии с требованиями о выборе земельного участка для строительства, установленными ст. 32 ЗК РФ.

Установление границ на местности и осуществление кадастрового учета производится в соответствии с требованиями ЗК РФ о землеустроительных действиях и кадастровом учете земельного участка. Также данные действия урегулированы Федеральными законами от 18 июня 2001 г. №78-ФЗ «О землеустройстве» и от 2 января 2000 г. №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

После определения границ земельного участка на местности и на основании землеустроительных и кадастровых документов орган государственной исполнительной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный на основании ст. 29 ЗК РФ предоставлять земельный участок, принимает решение о его предоставлении для строительства.

При предоставлении земельного участка, сопровождаемом изъятием (выкупом) участка у другого лица, решение о предоставлении и решение об изъятии может быть оформлено одним документом.

Возмещение убытков, связанное с изъятием (выкупом) земельного участка, а также возмещение сельскохозяйственных и лесохозяйственных потерь осуществляется на основании ст. 57, 58 ЗК РФ.

Решение об отказе в предоставлении земельного участка для строительства может быть обжаловано заявителем в суд.

2.3 Анализ судебной практики по проблемам землепользования при строительстве объектов недвижимости в Российской Федерации

Законодательство о правилах и порядке землепользования при строительстве на проблемных земельных участках является довольно сложным, причем оно регулярно изменяется. В связи с этим часто встречаются нарушения действующего законодательства о порядке предоставления земель под строительство, сформировалась богатая судебная практика.

Так, распоряжением главы города Воронежа от 07.05.2003 №536-р «О предоставлении в целевую аренду имущества (основные средства) парка, расположенного между домами №4 и №8 по ул. Кирова», обществу СП «ВИПЛАСТ» предоставлено в целевую аренду с постановкой на баланс имущество (основные средства) парка, расположенного по названному адресу, для организации досуга жителей города сроком на 10 лет.

Во исполнение указанного распоряжения администрация города Воронежа (далее – администрация) и общество заключили договор аренды основных средств от 16.05.2003 №4-098-03 сроком до 12.05.2004. Согласно приложению к договору обществу в аренду передано следующее имущество парка: 793,3 кв. метра дорожек из железобетонных плит на песчаном основании, 2306,7 кв. метра дорожек асфальтовых на щебеночном основании, 1050 кв. метров бортовых камней бетонных, а также зеленые насаждения.

В соответствии с постановлением администрации от 27.06.2003 №1392 «О предоставлении закрытому акционерному обществу «СП ВИПЛАСТ» земельного участка, занимаемого арендуемым имуществом парка, по ул. Кирова, 6», администрация и общество заключили договор от 01.07.2003 №2324-03-09/м аренды земельного участка из земель поселений площадью 9035 кв. метров, расположенного по указанному адресу, сроком до 12.05.2004.

Впоследствии между теми же лицами заключены договор аренды основных средств от 24.09.2003 №4-154-03 (со ссылкой на распоряжение от 07.05.2003 №536-р) и дополнительное соглашение от 24.09.2003 №1 к договору аренды основных средств от 16.05.2003 с изменением пункта 1.1 этого договора.

Администрацией вынесено постановление от 13.08.2003 №1837 о разрешении обществу проектирования и строительства культурно-развлекательного торгового комплекса на ранее представленном в аренду земельном участке.

Прокурор Воронежской области обратился в Арбитражный суд Воронежской области в интересах муниципального образования «Город Воронеж» в лице Воронежской городской Думы с заявлением о признании недействительным постановления администрации города Воронежа от 13.08.2003 №1837 «О разрешении закрытому акционерному обществу «СП ВИПЛАСТ» проектирования и строительства культурно-развлекательного и торгового комплекса, включающего в себя 5–7-зальный кинотеатр, по ул. Кирова, 6».

К участию в деле в качестве третьих лиц были привлечены Главное управление природных ресурсов и охраны окружающей среды Министерства природных ресурсов Российской Федерации по Воронежской области и ЗАО «СП ВИПЛАСТ». Решением суда первой инстанции от 26.01.2004 в удовлетворении требования отказано. Федеральный арбитражный суд Центрального округа постановлением от 27.04.2004 решение отменил, дело передал на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суд первой инстанции решением от 31.08.2004 в удовлетворении требования отказал. Федеральный арбитражный суд Центрального округа постановлением от 02.12.2004 решение от 31.08.2004 оставил без изменения.

Суды первой и кассационной инстанций, отказывая в иске о признании недействительным постановления от 13.08.2003 №1837, исходили из того, что оно не противоречит закону и не нарушает прав и законных интересов муниципального образования, поскольку земельный участок предоставлен обществу на основании договора аренды от 01.07.2003 №2324-03-09/мз, а оспариваемое постановление предусматривает строительство объекта после согласования проекта на строительство и продления срока названного договора аренды.

Эти выводы являются неправомерными.

Порядок предоставления земельных участков для строительства объектов из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также регулирование застройки территории городских и сельских поселений регламентируются Земельным кодексом Российской Федерации и Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 30 Земельного кодекса предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется с проведением работ по их формированию либо с предварительным согласованием, либо без предварительного согласования места размещения объекта.

Как установлено судом первой инстанции, генерального плана застройки города Воронежа и плана застройки спорного земельного участка не имеется, поэтому предоставление этого участка под строительство объекта могло быть произведено в соответствии с пунктом 5 статьи 30 Земельного кодекса, то есть с предварительным согласованием места размещения объекта, о чем принимается соответствующее решение.

В материалах дела документов, свидетельствующих о принятии администрацией города Воронежа решения о проведении предварительного согласования места размещения объекта строительства – культурно-развлекательного и торгового комплекса, нет.

Суд первой инстанции при принятии решения не учел, что порядок предоставления земельных участков под строительство, установленный статьей 30 Земельного кодекса, применяется и в тех случаях, когда земельный участок ранее был предоставлен тому же лицу для использования по другому назначению.

Согласно пункту 3 статьи 31 Земельного кодекса и статье 18 Градостроительного кодекса органы местного самоуправления городских и сельских поселений должны информировать местное население о предстоящем или возможном предоставлении земельного участка для строительства.

Между тем ни в тексте оспариваемого постановления, ни в материалах дела нет сведений об информировании населения города Воронежа об изменении целевого назначения земельного участка, расположенного между двумя жилыми домами и являющегося местом отдыха, и предоставлении данного участка для строительства культурно-развлекательного и торгового комплекса.

Довод суда первой инстанции о том, что обязанность информировать население возникает после завершения государственной экспертизы и согласования проекта, а не до предоставления участка под строительство конкретному лицу, не соответствует указанным законодательным нормам.

Таким образом, оспариваемые судебные акты нарушают нормы материального права, единообразие в толковании и применении арбитражными судами норм права, публичные интересы и в силу пунктов 1 и 3 статьи 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации подлежат отмене.

Заключение

Основную группу источников земельного права образует законодательство, представленное нормативными правовыми актами, принятыми на всех уровнях государственной власти, а также местными органами самоуправления, регулирующими земельные отношения.

Источниками земельного права являются как земельное законодательство, объединяющее нормативные правовые акты, регулирующие отношения по использованию и охране земель (ст. 3 Земельного кодекса), так и нормативные правовые акты, образующие другие отрасли законодательства. но регулирующие в отдельных своих положениях земельные отношения наряду с другими общественными отношениями.

Законодательство о градостроительной деятельности – достаточно динамично развивающаяся отрасль законодательства. 29 декабря 2004 г. принят Градостроительный кодекс Российской Федерации, являющийся на сегодняшний день основополагающим нормативным актом, регулирующим градостроительные отношения. В целях реализации положений ГсК РФ на уровне Правительства РФ принимаются подзаконные нормативные акты. Достаточно активно ведется нормотворчество в сфере градостроительной деятельности на региональном уровне. Также по вопросам градостроительной деятельности принимаются муниципальные правовые акты. В этой связи актуальной является проблема разграничения компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности между органами государственной власти РФ, государственными органами субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В рамках дипломной работы под проблемными участками землепользования понимаются объекты землепользования, неоформленные в собственность, а также арендуемые.

Права на земельные участки, которые являются проблемными объектами землепользования, в гражданском праве называются вещными правами лиц, не являющихся собственниками (ст. 216 ГК).

Перечень вещных прав лиц, не являющихся собственниками, в п. 1 ст. 216 ГК не является закрытым. Однако ЗК предусматривает только те иные, кроме собственности, права на землю, которые названы в гл. IV. В частности, не применяется по отношению к земельным участкам предусмотренное гражданским законодательством право хозяйственного ведения имуществом и право оперативного управления имуществом.

Законодательством уточняется порядок предоставления земельных участков для строительства, при этом устанавливается весьма существенное разграничение предоставления земельных участков – с обязательным согласованием места размещения объекта и без такового. Также выдвигается условие, что предоставление земельного участка в собственность под строительство без предварительного согласования может производиться только с обязательным заключением договора, предметом которого является земельный участок, на торгах. По сути, это означает, что торги фактически заменяют в данном случае собой процедуру согласования. Предварительное согласование требуется при предоставлении земельных участков под застройку либо в аренду или в постоянное (бессрочное) пользование.

При предоставлении земельных участков для строительства надлежит обращаться также и к иным нормативным актам, регулирующим предоставление земельных участков для строительства либо права на застройку земельного участка.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 (в ред.Федерального конституционного закона от 30.12.2006 №6-ФКЗ) // Российская газета. №237, 25.12.1993.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 №136-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2006 №261-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, №44, ст. 4147.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 №232-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, №32, ст. 3301.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 №190-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29.12.2006 №258-ФЗ) // Российская газета №290, 30.12.2004.
5. Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 №1103-1 (в ред. Закона РФ от 28.04.93 №4888-1, Указа Президента РФ от 24.12.93 №2287) // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.05.1991, №22, ст. 768.
6. Основы законодательства Союза ССР и Союзных республик о земле от 28.02.1990 // ВСНД и ВС СССР. 1990. №10. Ст. 129.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 №201-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, №42, ст. 5005.
8. Федеральный закон Российской Федерации от 02.01.2000 №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 №201-ФЗ) // Российская газета, №5, 10.01.2000.
9. Федеральный закон Российской Федерации от 10.01.1996 №4-ФЗ «О мелиорации земель» (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 №232-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 15.01.1996, №3, ст. 142.
10. Федеральный закон Российской Федерации от 16.07.1998 №101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 №122-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 20.07.1998, №29, ст. 3399.
11. Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 №232-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 28.07.1997, №30, ст. 3594.
12. Федеральный закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 №201-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 06.10.2003, №40, ст. 3822.
13. Федеральный закон Российской Федерации «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001 №137-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 №232-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, №44, ст. 4148.
14. Федеральный закон Российской Федерации от 15.04.1998 №66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собрание законодательства РФ, 20.04.1998, №16, ст. 1801.
15. Федеральный закон Российской Федерации «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 №191-ФЗ (в ред. Федерального закона от 18.12.2006 №232-ФЗ) // Российская газета, №290, 30.12.2004.
16. Федеральный закон Российской Федерации «О землеустройстве» от 18.06.2001 №78-ФЗ (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 №201-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 25.06.2001, №26, ст. 2582.
17. Федеральный закон Российской Федерации от 02.01.2000 №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (в ред. Федерального закона от 04.12.2006 №201-ФЗ) // Российская газета, №5, 10.01.2000.
18. Указ Президента Российской Федерации от 24.12.1993 №2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 27.12.1993, №52, ст. 5085.
19. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.06.2005 №2479/05 «Постановление администрации города Воронежа о разрешении закрытому акционерному обществу проектирования и строительства культурно-развлекательного и торгового комплекса признано недействительным, поскольку в материалах дела нет сведений об информировании населения города об изменении целевого назначения земельного участка, расположенного между двумя жилыми домами и являющегося местом отдыха, и предоставлении данного участка для строительства» // Вестник ВАС РФ, 2005, №10.
20. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2005 №468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного Кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ, №2. 2006.
21. Андрианов Н.А. Разграничение компетенции в сфере регулирования градостроительной деятельности: Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования // Правовые вопросы строительства, 2006, №1.
22. Афонина А.В. Практические вопросы строительной деятельности: новое в правовом регулировании. М.: Альфа-Пресс, 2005.
23. Беляева С.В. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Законодательство и экономика, 2005, №10.
24. Еналеева И.Д., Сальникова Л.В. Строительная деятельность: новое в практике, правовой регламентации. М., 2005.
25. Земельный участок: вопросы и ответы / Под ред. С.А.Боголюбова. М.: Юстицинформ, 2006.
26. Киндеева Е.А., Пискунова М.Г. Недвижимость: права и сделки. Новые правила оформления. Государственная регистрация. Образцы документов. М., 2005.
27. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / Под ред. С.А.Боголюбова. М.: Юрайт-Издат, 2006.
28. Кудрявцев А.П. Современное состояние и прогноз развития градостроительства в России // http://www.moskvarch.ru.
29. Помещикова С.А. Градостроительство и полномочия органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право, 2006, №5.
30. Тресцова Е.В. Проблемы развития законодательства о недвижимом имуществе: теория и практика // Правовые вопросы строительства. 2006, №1.

1. Тресцова Е.В. Проблемы развития законодательства о недвижимом имуществе: теория и практика // Правовые вопросы строительства. 2006, №1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Земельный кодекс РСФСР от 25.04.1991 №1103-1 (в ред. Закона РФ от 28.04.93 №4888-1, Указа Президента РФ от 24.12.93 №2287) // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.05.1991, №22, ст. 768. [↑](#footnote-ref-2)