**Новый гражданский кодекс и земельное законодательство**

Курсовая работа студентки 1 курса Алексеевой Е.Ю.

Московский новый юридический институт

Москва, 1997 г.

**1. Некоторые итоги земельной и аграрной реформы**

В результате проведения земельной и аграрной реформ в России с 1990 г. к настоящему времени сложились новые земельные и аграрные отношения.

Земельная и аграрная реформы неразрывно связаны. С одной стороны, земельная реформа шире аграрной; так как охватывает все земли, а не только сельскохозяйственные. С другой стороны, земельная реформа рассматривается как важная составная часть аграрной.

Эти реформы начались еще в существовавшем Союзе ССР. В принятых в апреле 1990 г. Основах законодательства о земле идея права частной собственности на землю еще не была закреплена. Вместо этого в Основы введены два новых титула права на землю: право пожизненного наследуемого владения землей и право аренды земли.

Пожизненное наследуемое владение землей не следует смешивать с правом владения как обычным правомочием в числе правомочий собственника. Это самостоятельная форма права на землю и первый шаг к праву частной собственности, ведь передача земли по наследству является одним из правомочий по распоряжению землей.

Введение права пожизненного наследуемого владения как самостоятельной формы права на землю явилось объективной необходимостью. И это право пока сохраняется как переходный институт.

Новый Гражданский Кодекс (далее ГК) сохранил это право.

Право частной собственности на землю предусмотрено впервые в 1990 г. Конституции РСФСР (ст.12). Оно было строго ограниченным: продажа гражданами земельных участков в течение десяти лет с момента их приобретения запрещалась. Продавать их позволялось только государству.

22 и 23 ноября 1990 г. в России были приняты два закона: "О земельной реформе" и "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", закрепивших в соответствии с Конституцией, право частной собственности граждан на землю. В результате реорганизации колхозов и совхозов в ходе реформ их члены и работники получили право на приобретение земельной доли (в установленных размерах) при выходе из колхоза или совхоза для образования крестьянского (фермерского) хозяйства. В результате возникло право частной собственности на земельную долю. Предусматривалось также предоставление земельных участков в частную собственность гражданам для личных подсобных хозяйств, жилищного и дачного строительства, членам садоводческих товариществ, собственникам автомобилей и членам гаражных товариществ.

Право частной собственности на землю со всеми указанными особенностями было закреплено в основном земельном законодательном акте, принятом 25 апреля 1991 г., - Земельном кодексе РСФСР (далее - ЗК).

Позднее право частной собственности на землю указами Президента РФ постепенно расширялось, конкретизировалось. Указом от 27 декабря 1991 г. "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы" собственникам земельных долей было предоставлено право продавать свои доли до истечения десятилетнего срока: при выходе на пенсию, при передаче по наследству, при переезде в другую местность и при вложении средств в местную перерабатывающую промышленность. Доли продавались членам колхоза (работникам совхоза) либо лицам, вступающим в члены колхоза или поступающим на работу в совхоз.

Указом Президента РФ от 25 марта 1992 г. "О продаже земельных участков при приватизации государственных и муниципальных предприятий" установлено, что физические или юридические лица, приватизировавшие государственное или муниципальное предприятие, вправе купить и земельный участок, ранее принадлежавший данному предприятию. Собственник предприятия таким образом становился и собственником земельного участка. В таких случаях, согласно Указу, земельные участки можно продавать и иностранным юридическим и физическим лицам с установлением порядка купли-продажи земли. В этой части Указ противоречит ЗК, так как разрешает продажу земли иностранцам.

Указ Президента РФ от 27 октября 1993 г. "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России" утвердил, по существу, неограниченное право частной собственности на землю физических и юридических лиц.

Впервые земля признана имуществом, недвижимостью. Законно право собственников земельных участков и долей свободно распоряжаться ими и совершать сделки: продавать, дарить, обменивать, передавать по наследству, сдавать в залог, вносить в качестве взносов в уставной капитал акционерных обществ, товариществ, производственных сельхозкооперативов и других организаций.

Указом также прямо установлено, что сделки с землей регулируются гражданским законодательством с учетом земельного и экологического законодательства. Это принципиально важно, так как подчеркивается особенность земли как имущества, недвижимости, которые необходимо обязательно учитывать при регулировании.

Наконец, Конституция РФ, принятая на референдуме 12 декабря 1993 г., в ст.9 и 36 закрепила все формы права собственности на землю: частную, государственную, муниципальную и, как сказано в Конституции, "иные формы". Государственную и муниципальную собственность, в отличие от частной, называют публичной собственностью.

Таким образом, в ходе земельной и аграрной реформ сложились новые формы права собственности и других прав на землю, новые субъекты земельных и аграрных отношений.

Новый Гражданский кодекс РФ, в соответствии с Конституцией РФ, законодательно закрепил указанные формы права собственности и других прав на землю, посвятив регулированию земельных отношений специальную главу 17, состоящую из 28 статей (ст.260 - 287).

В настоящее время сложилась парадоксальная ситуация с регулированием земельных отношений: указанная глава 17 ГК не введена в действие и должна вступить в силу после принятия нового ЗК. Но ЗК почти на две трети отменен Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. "О приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации". В результате создан огромный правовой вакуум: страна более двух лет живет практически без Земельного кодекса. Указ не соответствует ст.90 Конституции РФ, в которой сказано, что указы Президента не должны противоречить закону. Необходим скорейший выход из создавшегося положения и принятие нового ЗК.

В соответствии с Указом Президента РФ "Об Основных Положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года" начался новый этап приватизации земель. Характерно, что Госдума не утвердила Закон, и тогда Президент утвердил Основные Положения своим Указом. В Основных Положениях содержатся два раздела ("4" и "410"), специально посвященные приватизации земель, их купле-продаже при приватизации предприятий. В сферу сделок с землей включились органы Госкомимущества. Таким образом, промежуточные цели и задачи земельной и аграрной реформ - создание множественности форм права на землю и аграрных формирований - достигнуты. Однако, проблемы сельского хозяйства и АПК не решены, наоборот, сельскохозяйственное производство, к сожалению, продолжает снижаться.

**2. Взаимодействие Гражданского кодекса и земельного законодательства**

Вопрос о взаимодействии гражданского и земельного законодательства в регулировании земельных отношений имеет большой научный и практический интерес. Именно здесь четко и ярко проявляются особенности земли как имущества, недвижимости, как объекта земельных отношений и осуществления их правового регулирования гражданским и земельным законодательством.

В ст.3 ГК сказано, что нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать ГК. Следовательно, в ЗК и других актах земельного законодательства нормы ГК:

во-первых, могут воспроизводиться (полностью или частично), не вступая в противоречие с нормами ГК;

во-вторых, они могут и должны развиваться, конкретизироваться с учетом особенностей регулирования земельных отношений, опять-таки, не вступая в противоречие с ГК. В первую очередь, с нормами о праве собственности и других правах, о сделках с землей и др.;

в-третьих, могут и должны содержать сугубо "свои" земельно-правовые нормы, не включаемые в ГК.

К последним относятся, главным образом, специальные земельно-правовые нормы публично-правового характера:

- о компетенции государственных и местных органов по регулированию земельных отношений;

- о государственном учете земель;

- о государственном земельном кадастре и мониторинге;

- о государственной специальной регистрации прав на землю;

- об установлении состава и категорий земель и переводе их из одной категории в другую, их разграничении по целевому назначению;

- о государственном контроле за использованием и охраной земель;

- об ответственности за нарушение земельного законодательства и др.

Возмещение имущественного ущерба, причиненного собственникам, владельцам, пользователям и арендаторам земли производится в соответствии с гражданским и земельным законодательством.

Таким образом, видно, что ГК дает свободу ЗК в регулировании земельных отношений. Это свидетельствует, по существу, о том, что все статьи главы 17 и другие статьи ГК, касающиеся земельных отношений, могут воспроизводиться и развиваться, конкретизироваться в земельном законодательстве, не вступая в противоречие с ГК.

Это относится не только к указанным статьям главы 17, но и ко многим другим.

Назовем их:

- ст.23 - о гражданах как субъектах гражданских и земельных отношений;

- все положения гл. 4 - о субъектах гражданских и земельных отношений - юридических лицах;

- ст.257 - о фермерских хозяйствах;

- статьи гл. 6 - об объектах гражданских прав (в частности, ст.129, в которой имеется прямая отсылка к земельному законодательству по вопросу о допущении оборота земли как особого объекта, и ст.131 - о специальной регистрации);

- статьи гл. 13 - об обороте земли и его особенностях по сравнению с другим имуществом, о формах собственности и других вещных правах на землю;

- ст.216 - о вещных правах на землю и порядке перехода этих прав, о праве собственности на землю, праве пожизненного наследуемого владения землей, праве постоянного пользования, сервитутах;

- статьи гл. 16 - об общей собственности и т. д.

Можно назвать и другие главы и статьи ГК - о залоге, обязательствах, договорах, сделках с землей и другие, которые также относятся к регулированию земельных отношений, в соответствии с земельным законодательством.

Поскольку в ГК эти нормы сформулированы в общей форме, то применительно к земле они должны получить свое развитие в земельном законодательстве.

Особенности земли как специфического имущества и объекта гражданских отношений заслуживают внимания. Землю нельзя до конца приравнять к иному имуществу: зданиям, сооружениям, объектам, движимым вещам.

В сельском хозяйстве земля - основное и незаменимое средство сельскохозяйственного производства. Поэтому ее нельзя "разбазаривать", использовать не по целевому назначению.

В несельскохозяйственной сфере земля служит территорией для размещения отраслей, зданий, сооружений, объектов. Здесь она не является средством производства. Но здания, сооружения, объекты неразрывно, прочно связаны с землей. Поэтому при переходе указанных объектов в собственность или пользование, аренду, в собственность других лиц неизбежно встает и вопрос о земле. И этот вопрос надо решать в соответствии с ГК и ЗК: на каком праве осуществляется переход земли - праве собственности, пользования или аренды?

**3. Право индивидуальной собственности на землю**

Право индивидуальной или единоличной (частной) собственности на землю означает, что собственником ее выступает одно лицо - физическое или юридическое.

Гражданин - собственник дачи, коттеджа, дома может являться собственником земельного участка.

Участок в индивидуальном личном подсобном хозяйстве, крестьянском хозяйстве, под частным индивидуальным домом и др. также может находиться в индивидуальной частной собственности.

Индивидуальные собственники приватизированных предприятий (ЧИП) также являются частными собственниками земли. Эти граждане теперь именуются гражданами-предпринимателями без образования юридического лица. Они могут перерегистрироваться в другую форму организации до 1 июля 1999 г.

Их право на землю должно подтверждаться выданным на руки каждому собственнику свидетельством о праве собственности на земельный участок.

Сложнее обстоит дело, когда дом, дача принадлежат не одному, а нескольким собственникам, причем доли недвижимого имущества выделены в натуре. Здесь участки земли могут быть переданы собственникам с выдачей свидетельства о праве собственности на участок каждому из них. Если же этого не сделано, то земельный участок находится в общей долевой или совместной собственности. При продаже доли недвижимого имущества соответственно продается и земельный участок (доля), причем сособственники имущества имеют право преимущественной покупки и земельной доли.

Такая же картина на практике наблюдается и в садоводческом товариществе. Например, каждый садовод, получив свидетельство о праве собственности на свой участок, становится его индивидуальным, единоличным частным собственником. А товарищество по существу "трансформируется" в ассоциацию садоводов. Садоводы вправе выйти из ассоциации (товарищества) со своим участком, продать его или распорядиться иным образом. В ассоциации (товариществе) земельные участки общего пользования (дороги, проезды, улицы и др. ) остаются в их общей совместной собственности.

На практике встречаются случаи, когда при реорганизации колхоза (совхоза) земельные доли выделяются в натуре. Это значит, что каждый колхозник (работник совхоза) становится индивидуальным частным собственником своего участка и может распоряжаться им свободно, по своему усмотрению. Сам же колхоз (совхоз) по существу "превращается" в ассоциацию частных собственников.

Если собственники земли создают коммерческую организацию (товарищество, общество, акционерное общество, кооператив) и вносят свои земельные доли в качестве паевого взноса в уставной капитал, то они перестают быть индивидуальными собственниками земли; она "объединяется" и становится собственностью коммерческой организации

- юридического лица.

Любая коммерческая организация (акционерное общество, общество, товарищество, кооператив и др. ) также является частным собственником земли как юридическое лицо. (Здесь же надо подчеркнуть, что государственные и муниципальные предприятия собственниками земли не являются).

Собственник - физическое лицо (гражданин) распоряжается своей землей индивидуально, единолично. Собственник земли - юридическое лицо распоряжается ею через свои органы управления (правление, совет, председателя, генерального директора и др. ); указанные органы управления выступают и действуют от имени собственника - юридического лица. Эти нормы должны быть конкретизированы в ЗК.

**4. Право общей собственности на землю**

В соответствии с ГК право общей собственности на землю (земельный участок) означает, что собственником земли является не одно лицо, а два или несколько лиц - граждан или юридических лиц.

Право общей собственности подразделяется на право совместной собственности (то есть без долевой, без заранее определенных долей) и долевой собственности (то есть когда доли в праве собственности заранее определены).

Каждый участник (субъект) права общей собственности называется сособственником, а весь коллектив в целом - собственником.

Семья, супруги, группа, коллектив лиц - вот субъекты права общей собственности на землю.

Объектом права общей собственности является общий, единый земельный участок, не разделенный на доли в натуре.

Доли, выделенные в натуре, являются индивидуальной собственностью "долевиков". Доли, не выделенные в натуре, - это условные доли, определяемые в балло-гектарах, или балло-гектаро-рублях. Они являются общей долевой собственностью сособственников.

Например, в совместной собственности крестьянской семьи может быть общий земельный участок, по их совместному желанию и решению.

Земельный участок может находиться совместной собственности супругов. По желанию супругов (закрепленному в брачном договоре) их земельные участки могут остаться в индивидуальной собственности.

Крестьянское (фермерское) хозяйство, по решению его членов, также имеет общий земельный участок в совместной собственности (если иное не предусмотрено Законом или договором между членами хозяйства

- ст.257-258 ГК). До этого по Закону собственником земли являлся глава хозяйства. Вряд ли это было справедливо, когда, например, колхозная или совхозная семья (из нескольких членов) выходила из состава хозяйства со своими земельными долями, и все эти доли переходили в собственность главы хозяйства, то есть нарушались права других членов семьи и хозяйства на землю. Теперь, в соответствии с ГК, - это их совместная собственность (но, как отмечено выше, она может быть и долевой - но только по их совместному решению).

В прежнем ГК имелись ст.129 - 134 о колхозном дворе (семье). Это не обычное фермерское крестьянское хозяйство. Называлось оно также еще личным подсобным хозяйством (ЛПХ). Раньше вопрос о земельной собственности не стоял, ибо существовала только государственная собственность на землю. В нынешнем же ГК ничего прямо не говорится о крестьянском (нефермерском) хозяйстве: видимо, имеется в виду также гражданин - частный предприниматель (ст.23 ГК). В ГК следовало бы данному субъекту посвятить специальную статью, как это сделано в отношении фермерского хозяйства. Следует считать, что и в данном случае земля также находится в совместной собственности членов хозяйства.

В общей совместной собственности жильцов многоквартирного дома находится придомовой общий земельный участок. Он никогда не может делиться на доли.

Распоряжаются общим земельным участком в совместной собственности все сособственники совместно. Доля выходящего из общей совместной собственности может быть определена при его выходе, причем остальные сособственники имеют преимущественное право покупки этой доли. Этот участок может опять "вернуться" в совместную собственность, либо остаться в индивидуальной собственности нового собственника.

**5. Формы права на землю в реораганизованных колхозах и совхозах**

Наиболее важным и сложным является вопрос о праве собственности на земельные доли членов или работников реорганизованных колхозов или совхозов. Являются ли они их общей собственностью (совместной или долевой), или эти лица являются индивидуальными собственниками своих долей?

Реорганизация колхозов и совхозов осуществлялась в ходе земельной и аграрной реформ, начиная с 1990 г. Она проходила в соответствии с упомянутым выше Указом Президента РФ от 27 декабря 1991 г. об ускорении проведения земельной реформы на основании Постановления Правительства РФ от 29 декабря 1991 г. N 86 "О реорганизации колхозов и совхозов". Позднее, 4 сентября 1993 г., Постановление Правительства РФ N 708 утвердило более подробное и развернутое Положение "О реорганизации колхозов и совхозов и приватизации государственных сельскохозяйственных предприятий". Из этого заголовка видно, что совхозы не отнесены к государственным сельхозпредприятиям.

Следует подчеркнуть, что указанное Положение базировалось на ст.12 прежней Конституции РСФСР, в которой совхозы, наряду с колхозами, были признаны собственниками своего имущества, то есть по существу приватизированы. В принятой на референдуме 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ такая норма отсутствует. Вопрос о совхозах "повис" в воздухе. Но, видимо, следует исходить из того, что совхозы в нынешней форме - не государственные предприятия, какими были раньше.

Вообще колхозы и совхозы никогда не были самостоятельными формами предприятий. Они возникли после Октябрьской Революции с началом социализации сельского хозяйства. По существу, колхозы всегда являлись кооперативными организациями. Поэтому нет ничего страшного в отказе от привычных наименований "колхоз" и "совхоз". В ГК таких форм, как колхоз и совхоз, не предусмотрено. К тому же эти слова можно сохранить и в новых формах, например, АО - колхоз "Прогресс" или АО - совхоз "Луч" и т. д.

Как проходила реораганизация колхозов и совхозов? По добровольному решению их коллективов имущество переходило в долевую собственность, в совместную собственность, либо образовывались новые коммерческие организации с их правом собственности на землю.

При реорганизации осуществлялась инвентаризация земель и имущества. Определялся размер земельной доли. Доля должна быть равной для всех. Право на долю имели колхозники, работники совхозов, работники социальной сферы, проживающие и работающие в хозяйстве: общепита, связи, культуры, медицины и др. Но эти работники не имели права на имущественный пай, в отличие от колхозников и работников совхозов. Причем, размер пая различался в зависимости от трудового вклада (с учетом стажа, должности, размера оплаты труда, образования и т. д. ).

Списки лиц, имеющих право на земельную долю и имущественный пай, утверждались общими собраниями коллективов и представлялись в районный земельный комитет. После их проверки и оформления принималось решение районной администрации о реорганизации хозяйства.

Большинство колхозов и совхозов перешли на новые формы хозяйствования. Но некоторые - осталась на прежних формах. Они также могут реорганизовываться.

В связи с принятием нового ГК Правительство РФ 1 февраля 1995 г. приняло Постановление N 96 "О распоряжении собственниками своими земельными долями и имущественными паями".

Колхозам и совхозам, оставшимся на прежней форме хозяйствования, а также перешедшим на долевую собственность, рекомендовано дополнительно провести инвентаризацию земель и имущества (если в этом есть необходимость); при необходимости следует уточнить круг лиц, имеющих право на земельную долю и имущественный пай следует также выдать всем "долевикам" свидетельства о праве собственности на их доли и паи (которым они не были выданы своевременно).

"Долевики" получили право на получение нескольких имущественных паев (и по месту прежней работы в других хозяйствах). Но право на земельную долю остается только на одну долю (по последнему месту работы).

Определена судьба невостребованных земельных долей. Они остаются в пользовании хозяйства (с его согласия), а при несогласии

- передаются в районную администрацию (в фонд перераспределения земель). При невостребовании доли в течение общего срока исковой давности (три года) они переходят либо в собственность хозяйства, либо в долевую собственность коллектива, либо в муниципальную собственность.

Хозяйства (по добровольному решению их коллективов) вправе передать свои объекты социальной и инженерной инфраструктуры в муниципальную собственность.

Указанным Постановлением конкретизированы формы распоряжения собственниками своими земельными долями и имущественными паями: выход из хозяйства и образование фермерского хозяйства; продажа; передача по наследству; передача в залог; дарение; предоставление в пользование или аренду; обмен; объединение земельной доли и имущественного пая; внесение их в уставный капитал новой коммерческой организации в качестве паевого взноса. Утверждены образцы документов: договоров купли-продажи, мены, дарения, сдачи в аренду, в залог: документов о внесении паевых взносов в уставный капитал коммерческих организаций и т. д.

Таким образом, указанное Постановление помогает лучше регулировать и решать возникающие на практике вопросы распоряжения долевой собственностью.

В колхозах и совхозах, оставшихся на прежней форме хозяйствования, земля - не собственность юридического лица.

Земельная доля - это условный земельный участок, не выделенный в натуре. Выдел может произойти по желанию собственника при выходе из общей собственности.

Если хозяйство реорганизовалось с переходом к совместной (бездолевой) собственности, доля (ранее не выделенная) выделяется при выходе из совместной собственности.

Следовательно, в указанных случаях мы имеем дело с общей совместной или долевой собственностью на землю. Эта собственность хотя и имеет отношение к реорганизованному хозяйству, но не является собственностью юридического лица. Все члены (работники) хозяйства сообща работают на земле, используют ее под управлением своих избранных органов. Сособственник доли (долевик) без согласия коллектива вправе выйти из хозяйства со своей земельной долей либо продать ее, причем остальные сособственники имеют право преимущественной покупки. Все указанные особенности правового режима общей собственности на землю не полностью отражены в ГК, они должны быть развиты в ЗК.

Что же происходит при переоформлении указанного хозяйства в новую организационно-правовую форму? В соответствии с ГК, как отмечалось выше, такими формами, которые одновременно выступают в качестве субъектов земельных отношений, являются: товарищества - полные (ст.69-81) и на вере (или коммандитные) (ст.82-86); общества с ограниченной ответственностью и с дополнительной ответственностью (ст.87-95); акционерные общества закрытого и открытого типа (ст.96-104); производственные и потребительские кооперативы (ст.107-117); некоммерческие организации (ст.117-123); федеральные казенные предприятия и учреждения (ст.115, 296-297); государственные и муниципальные унитарные предприятия (ст.113-115).

Все названные организации являются юридическими лицами и собственниками принадлежащего им имущества, и в том числе земли. Источниками возникновения права собственности на землю в данном случае являются добровольные вклады (взносы) членов товариществ, обществ, акционерных обществ, кооперативов и др. в уставной (складочный) капитал этих организаций. Причем вкладом (взносом) может быть как весь участок, так и его часть. Если за членом общества, товарищества, акционерного общества остается часть земли, не внесенная в уставной капитал, она присоединяется к приусадебному участку и принимает его статус.

Из этого видно, что коммерческие организации (товарищества, общества, акционерные общества, кооперативы) в сельском хозяйстве как субъекты земельных отношений имеют особенности по сравнению с такими же формированиями в иных отраслях экономики, ибо в сельском хозяйстве земля - основное средство производства.

Данные особенности послужили основанием для указания в Законе о введении в действие ГК о необходимости принятия специального Закона о сельхозкооперативах.

Подобные специальные, особые, самостоятельные законы, думается, предпочтительно принять и о других формированиях в сельском хозяйстве: акционерном обществе, товариществе, обществе, ибо для них главное - рациональное использование земли. Все особенности указанных форм в сельском хозяйстве не могут быть отражены полностью в общих законах.

Кроме того, в указанных формированиях - юридических лицах, как правило, возникают и другие ситуации: помимо собственности юридического лица и собственности его членов могут быть еще и земельные участки в общей (совместной) либо в общей (долевой) собственности. Это могут быть земли общего пользования (дороги, улицы, скверы, пляжи, кладбища и т. д. ), если они не переданы в собственность юридического лица.

Все указанные особенности отражаются в земельном законодательстве, в первую очередь, в Земельном кодексе, в других актах.

**6. Право государственной собственности на землю**

В ст.224 ГК государственная собственность определена как собственность, не являющаяся собственностью частной и муниципальной. Это общее, но четкое определение.

Государственная собственность делится на федеральную и собственность субъектов Федерации. Но раздел ее законом пока не закреплен.

Сказанное относится и к государственной собственности на землю. Здесь также необходим закон о разграничении земель на земли федеральные и земли субъектов Федерации, о критериях разграничения.

При разграничении земель необходимо иметь в виду, что все федеральные земли расположены на территории (в границах) субъектов Федерации. Других федеральных земель нет и быть не может. Поэтому все земельные участки, занимаемые федеральными объектами (зданиями, сооружениями, предприятиями и др. ), относятся к федеральной собственности. Это также - земли транспорта, коммуникации, связи, космонавтики, обороны и др. К федеральным землям относятся и другие земли, выделяемые для федеральных нужд и программ. С другой стороны, передача объектов федеральной собственности в собственность субъектов Федерации влечет за собой переход земельных участков в собственность субъекта федерации.

Российская Федерация является самостоятельным субъектом гражданских и земельных отношений, и от ее имени выступают органы власти в рамках своих полномочий (ст.124-127). Они распоряжаются только федеральными землями и не вправе распоряжаться землями субъектов Федерации, муниципальными и частными землями.

Субъекты Федерации также являются субъектами гражданских и земельных отношений. Они - собственники земли и других природных ресурсов на своих территориях. От имени субъектов выступают их органы власти в пределах своей компетенции. Они осуществляют права владения, пользования и распоряжения "своей" землей (ст.124-127 ГК) и не вправе распоряжаться федеральными, муниципальными и частными землями. Это еще одна причина почему так необходимы законы о разграничении имущества, и в том числе земли, на федеральную собственность и собственность субъектов Федерации.

В этой связи необходимо отметить, что иногда высказываются мнения о том, что будто бы гражданское право вообще не должно регулировать отношения государственной собственности на землю. Однако в дальнейшем государство (его органы) могут предоставлять свои земли гражданам в собственность или пользование, в аренду, или продавать их. Здесь государство действует как собственник, на него распространяются нормы ГК о юридических лицах; государство в данных случаях - равноправная сторона в гражданских и земельных отношениях.

Государство (в лице своих органов власти) может изымать земли (выкупать у собственников) для государственных и муниципальных нужд. Но здесь государство выступает уже не как собственник земли, а как публичная власть. В ЗК необходимо четко определить перечень государственных и муниципальных нужд, для которых изымаются земли.

**7. Право муниципальной собственности на землю**

В соответствии со (ст.112 и 130 Конституции РФ и ст.124-127 ГК муниципальные образования - это город, сельский район, поселок, сельский населенный пункт. От их имени выступают органы местного самоуправления, т. е. муниципальные органы, осуществляя права владения, пользования и распоряжения муниципальной земельной собственностью, в том числе земли. Федеральными землями, землями субъектов Федерации и частными землями они не распоряжаются.

В ГК нормы о муниципальной собственности на землю также сформулированы очень кратко, без конкретизации. Они должны найти свое раскрытие в ЗК.

Порядок отнесения земель к муниципальной собственности устанавливается законодательными актами РФ и субъектов Федерации ( ЗК и другими правовыми актами).

В муниципальную собственность могут включаться также земли, приобретаемые по решению местной администрации у собственников земельных участков путем их выкупа в установленном порядке, а также земли, передаваемые из федеральных земель и земель субъектов Федерации.

Муниципальные земли - это земли, занятые муниципальными объектами (школами, предприятиями, объектами и др. ), земли общего пользования (улицы, площади, скверы, водоемы, пляжи, лесные участки, парки, кладбища и др. ), то есть все земли, за исключением федеральных земель и земель субъектов Федерации и частных земель.

Распоряжение и управление муниципальными землями осуществляется органами местного самоуправления, т. е. муниципальными органами.

**8. Право пожизненного наследуемого владения землей**

Пожизненное наследуемое владение землей - следующее важное вещное право на землю. Правда, с момента его возникновения у некоторых стали возникать сомнения в его необходимости. Говорили, что здесь происходит смешение его с правом владения в триаде содержания права собственности, что оно непонятно и т. д. Думается, это происходило от недопонимания нового важного института земельного права, близкого к праву собственности.

Оно может явиться переходным, но пока сохраняется, так как миллионы граждан имеют землю на основании этого права и государство не "отнимает" ее и не "заставляет" ее выкупить.

Кроме того, государство закрепило за гражданами участки в собственность в пределах установленных норм, а сверх норм (например, при большемерных участках) - в пожизненное наследуемое владение.

Владелец вправе сдавать участок другим лицам в аренду или безвозмездное пользование.

Владелец вправе передать участок по наследству, но не вправе совершать сделки, влекущие отчуждение участка.

Это право, таким образом, уже очень близко к праву собственности. Может быть, оно само собой когда-либо исчезнет, но государству преждевременно насильственно его упразднять.

В пожизненном наследуемом владении по желанию граждан могут находиться предоставленные им ранее земельные участки, в том числе сверх нормы бесплатной передачи в собственность до установленных предельных размеров, а также при получении этих участков по наследству.

Данная форма права на землю впервые была установлена Основами законодательства о земле бывшего СССР в апреле 1990 г. В те годы шла острая борьба, дискуссия о возможности права частной собственности в РФ на землю. Победила точка зрения противников частной собственности на землю. Право пожизненного наследуемого владения землей было введено как альтернатива частной собственности. К тому же "термин" владение понимается как близкий к термину "собственность".

В ЗК 1991 г. это право было предусмотрено как самостоятельная форма права на землю.

Указом Президента РФ от 23 декабря 1993 г. о приведении земельного законодательства в соответствие с Конституцией РФ это право отменено и сохранено только за лицами, получившими в установленном порядке его до конца 1993 г., а также по наследству. ГК это право восстановлено и существует с правом собственности.

Участки на праве пожизненного наследуемого владения владельцами по их желанию могут выкупаться в собственность в рассрочку.

**9. Право постоянного (бессрочного) пользования землей**

К вещным земельным правам отнесено также постоянное (бессрочное) пользование землей. Ранее оно рассматривалось в земельном законодательстве как основное и главное право на землю. Поэтому нормы о пользовании землей были сформулированы в ЗК наиболее подробно. Иногда говорят, что ныне в праве пользования землей нет необходимости, поскольку есть право аренды. Тем более, что в ГК прямо имеется такой термин, как "пользование на праве аренды". Но это не умаляет и не отвергает право пользования, ибо оно в данном случае - постоянное, бесспорное, а аренда - временный, срочный вид пользования. Иное дело - временное (срочное) пользование. Необходимо ли оно?

ГК содержит ряд основополагающих норм о землепользовании (ст.268-270). В ЗК регулируется предоставление земель в постоянное пользование (ст.26-28, 57-59, 61-68, 80 и др. ).

Земельные участки предоставляются в пользование из государственных и муниципальных земель.

В пользование предоставляются участки также частными собственниками - физическими и юридическими лицами.

В качестве пользователей выступают физические и юридические лица, предприниматели, коммерческие организации, колхозы и совхозы, оставшиеся на прежней организационно-правовой форме и т. д.

Участки, предоставленные в пользование, остаются в государственной, муниципальной или частной собственности.

Пользователь имеет право владения (фактического обладания) участком и право пользования им (извлечения из земли полезных свойств). Распоряжаться землей пользователь не вправе за исключением случаев, предусмотренных законом (например, во вторичное, временное (срочное) пользование (в аренду), либо с согласия собственника).

Государственный или муниципальный орган принимает решение о предоставлении земель в пользование. Кроме того, может заключаться договор о предоставлении участка в пользование. Собственник или владелец земли может предоставлять участок также по договору.

**10. Земельный сервитут**

В числе вещных прав на землю ГК (ст.276-177) предусмотрел право других граждан и юридических лиц на ограниченное пользование чужим земельным участком. Такое право называется земельным сервитутом. В ЗК такого права (по наименованию) не было и нет, но фактически оно подразумевалось (например, в виде использования земельного участка для изыскательских и геолого-разведочных работ, строительства дороги, линии связи, водопровода и т. д. ).

Таким образом, земельный сервитут определяется двояко: с одной стороны - как право на ограниченное пользование чужим земельным участком, с другой стороны - как некоторое ограничение права собственника (владельца, пользователя или арендатора) данного участка в пользу других лиц.

Почему и для чего необходим сервитут? Прежде всего, для прохода, проезда, прокладки трубопровода и др. Точно так же сервитут необходим, например, для прогона скота, прокладки газопровода или водопровода, установки телефонных столбов и т. д.

Сервитут, как правило, является постоянным и может быть прекращен лишь тогда когда необхлдимость в нем отпала или пользователи сервитута сами от него отказались.

Сервитут предоставляется с согласия собственника (владельца, пользователя или арендатора) земельного участка, а в случае его несогласия и возникновения спора по решению суда, арбитражного суда.

Собственник (а также владелец, пользователь, арендатор) участка вправе заключать с гражданами и юридическими лицами соглашение об условиях пользования земельным сервитутам и размерах платы за него.

**11. Право временного (срочного) пользования землей**

Это право не предусмотрено в перечне вещных прав, так как не является постоянным пользованием. Пользование может возникать по договору, но на него не распространяется регулирование сделок с землей. Временное (срочное) пользование землей предусмотрено ст.264 ГК, а предоставление в срочное пользование - ст.269 и 270 ГК и др.

Временное пользование землей может быть краткосрочным - до 3 лет, и долгосрочным - до 10 лет, для оленеводства и отгонного животноводства - до 25 лет.

Во временном пользовании, по существу, находятся служебные земельные наделы работников лесного хозяйства, транспорта и др., так как эти участки предоставляются на время трудовых отношений работника с организацией. Если жилье на участке служебное, оно может быть приватизировано работником, а, следовательно, и часть участка в пределах установленных норм может быть передана ему в собственность. Остальная часть участка может быть передана в пользование или аренду.

Во временное пользование предоставляются участки под огороды, для сенокошения, пастьбы скота и других временных целей. Во временное пользование земля может предоставляться, например, при строительстве временных объектов - для дорог, складов стройматериалов и т. д.

Временными землепользователями могут быть граждане и юридические лица.

Предоставляют землю во временное пользование граждане и юридические лица - собственники, владельцы, постоянные пользователи (во вторичное пользование), арендаторы в предусмотренных в новом ЗК случаях.

**12. Право аренды земли**

Это право предусмотрено ст.264 ГК (как и временное пользование), и, кроме того, ст.269-270 ГК предусмотрено право сдачи (предоставления) в аренду. Более детально аренда земли должна регулироваться новым ЗК.

На условиях аренды земельные участки могут предоставляться гражданам РФ, иностранным гражданам, лицам без гражданства, юридическим лицам РФ, иностранным юридическим лицам, международным объединениям и организациям с участием юридических лиц РФ и иностранных юридических лиц, иностранным государствам. Как видно, круг субъектов права аренды земли очень широк.

Впервые право аренды введено союзными Основами законодательства о земле (апрель 1990 г. ). Оно было предусмотрено ЗК и другими актами.

Передача в аренду земельных участков, находящихся в частной собственности, может осуществляться их собственниками, а земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, - соответствующими органами исполнительной власти (администрацией). Землевладельцы и землепользователи могут сдать земельные участки в аренду с разрешения собственника.

Аренда возникает в силу закона и на основе договора, заключаемого арендодателем (собственником) и арендатором. В договоре определяются условия использования земли, размер и порядок внесения арендной платы, которая определяется соглашением сторон и может выплачиваться в денежной или натуральной форме.

Аренда земли бывает краткосрочной - до 3 лет и долгосрочной - до 50 лет.

Поскольку аренда земли и краткосрочное землепользование имеют много сходных черт, иногда высказывается предложение отказаться от временного пользования землей и о замене его арендой земли. Вопрос заслуживает внимания и должен быть решен в ЗК.

**13. Право хозяйственного ведения и право оперативного управления - применимы ли они к земле?**

Субъектами гражданских и земельных отношений являются также казенные предприятия и унитарные государственные и муниципальные предприятия. Однако, поскольку они не являются "частными" юридическими лицами, вопрос об их праве на землю имеет свои особенности.

Здесь может возникнуть вопрос о хозяйственном ведении или оперативном управлении. Об этом говорится в гл. 19 ГК (ст.294-300).

Но указанные категории не применяются по отношению к праву на землю, в гл. 17 ГК они не предусмотрены. И в прежней системе они не применялось, а применялись право пользования и владения, а также в установленных пределах - право распоряжения. Об этом писали А. В. Венедиктов, А. В. Карасс, С. Н. Братусь, Г. Н. Полянская. Названные институты и по новому ГК применяются к имуществу, но не к земле и другим природным ресурсам. В гл. 17 ГК, специально посвященной правам на землю, ничего не говорится о хозяйственном ведении и оперативном управлении землей. Речь идет лишь о владении и пользовании (в том числе аренде) о праве постоянного пользователя землей распоряжаться ею с согласия собственника.

**14. Основания возникновения и прекращения прав на землю**

ГК, формулируя основания возникновения прав на имущество, а также основания их прекращения, имеет в виду, что они распространяются и на права на землю. Земельным законодательством они регулируются достаточно подробно.

Одним из главнейших оснований возникновения прав на землю является предоставление земельных участков из государственной и муниципальной собственности в частную собственность, пользование, аренду. Частные собственники могут также предоставлять земельные участки в пользование и аренду другим лицам.

Основания возникновения и прекращения прав на землю неразрывно связаны, перекрещиваются: у одних возникает право на землю, у других оно прекращается. При предоставлении земли из государственной и муниципальной собственности в частную прекращается право государственной и муниципальной собственности и возникает право частной собственности и наоборот

Одним из способов прекращения права на землю является изъятие (выкуп) земли для государственных и муниципальных нужд (ст.278-282 ГК) и изъятие земельных участков в связи с нарушением земельного законодательства (ст.284-286 ГК). Эти основания должны быть четко сформулированы в новом ЗК.

Наиболее распространенными основаниями возникновения прав на землю являются сделки с землей. Они закреплены в ст.260 ГК и названным выше Указом Президента РФ. В новом ЗК они должны быть тщательно "расписаны".

Нет необходимости подробно останавливаться на всех видах сделок. Но для купли-продажи необходимо сделать исключение. Имеются сторонники, но много и противников купли-продажи земли. Но высказываются возражения о широкой купле-продаже сельскохозяйственных земель. ГК ее предусматривает (хотя и не прямо), но не конкретизирует, таким образом, отсылая к земельному закону. В процессе разработки нового ЗК это являлось одним из острейших вопросов. Вероятно, и куплю-продажу сельскохозяйственных земель можно ввести в жесткие рамки, чтобы избежать резко отрицательных последствий. Запрещается продажа для использования земли не по целевому назначению. ГК предусматривает изъятие (выкуп) земель в таких случаях (гл. 17ст.284-287) и отсылает к земельному законодательству. Таким образом, следует установить ограничения использования сельскохозяйственных земель. Их нельзя "пускать" в общий земельный рынок. Рынок сельскохозяйственных земель должен быть обособлен. Покупатели земли (в том числе и иностранные физические и юридические лица) если они желают добросовестно вести сельскохозяйственное производство, должны иметь право купить ее. В России добывается и отправляется на экспорт много нефти, газа и леса. Но ведь землю нельзя вывезти за границу, ее можно использовать честно и добросовестно, и тогда купля-продажа земли не приведет к отрицательным последствиям. Имеются и экономические механизмы регулирования, в данном случае - прогрессивный земельный налог, стимулирование их рационального и эффективного использования, усиление государственного контроля за использованием и охраной всех, и особенно сельскохозяйственных, земель.

**15. Применима ли к земле приобретательная давность?**

Интересным и важным является вопрос о приобретательной давности (ст.234 ГК). К праву на имущество, кроме земли, она применяется. Применима ли она к возникновению права собственности на землю? Думается, не всегда. В гл. 17 ГК она не предусмотрена. Земля изначально всегда была в государственной собственности, поэтому государственные или муниципальные земли вряд ли могут быть "ничейными". Кроме того, земля особый объект недвижимости. Однако на практике многие граждане долгое время пользовались (или пользуются) "неоформленными" участками, затем эти участки могут оформляться органами власти в собственность, пользование, владение, аренду по установленным нормам и в общем порядке. Если участок находится в частной собственности, но собственник не объявляется и не предъявляет свои права на участок, на него распространяются нормы о приобретательной давности. Тем не менее вопрос требует детального решения в новом ЗК.

**16. Регистрация прав на землю**

В ст.131 ГК говорится о регистрации права собственности и других прав на недвижимость, в том числе на землю. Регистрация проводится в едином государственном реестре учреждениями юстиции. Система этих органов в настоящее время опускается только до области, края, республики. Имеются органы и в крупных федеральных городах. В районах таких органов нет. Предполагается в районах и городах создать филиалы регистрационных органов юстиции. Кроме того, указанной статьей ГК предусмотрена кроме государственной регистрации специальная регистрация отдельных видов имущества (в соответствии с законом). Такая специальная регистрация прав на землю осуществляется органом по земельным ресурсам и землеустройству (то есть земельным комитетом). Это следует из ст.261 ГК, в которой прямо называются специальные органы. Земельные органы проводят землеустройство, определение границ участков и выдают документы на них.

**17. Реквизиция и конфискация - применимы ли они к земельным участкам?**

Реквизиция - это изъятие в установленных законом случаях (стихийные бедствия, эпизоотии, эпидемии, аварии и др. ) имущества с выплатой его стоимости (гл. 15, ст.242 ГК). В гл. 17 реквизиция земли не предусмотрена. Это особый объект имущества, по отношению к которому практически невозможно применение реквизиции. Она применима к домам и сооружениям, транспортным средствам, продовольствию и т. д. В отношении земли существует специальная мера - изъятие (выкуп) ее для государственных или муниципальных нужд или за нарушение земельного законодательства (гл. 17 ГК), но не в тех случаях, которые предусмотрены для реквизиции иного имущества (не земли).

Конфискация имущества предусмотрена ст.243 ГК РФ, гл. 15. В гл. 17 о ней не говорится. Но в отношении земли как имущества (хотя и особого) возможна конфискация. Однако законом необходимо определить случаи и порядок конфискации земли. Например, в приговоре суда необходимо обязательное указание о конфискации. Без этого конфискация земли невозможна.

**18. Права и обязанности субъектов прав на землю, их гарантии и защита**

ГК в общей форме говорит о праве и обязанностях держателей земли, гарантиях и защите их прав. Особенно выделяется судебный и арбитражно-судебный порядок их защиты.

В ст.52-54 ЗК подробно урегулированы указанные вопросы и нет необходимости подробно их рассматривать. К сожалению, многие статьи ЗК отменены названным выше Указом Президента РФ (от 24 декабря 1993 г. ), в силу чего ослаблены гарантии и защита земельных прав. Это еще раз свидетельствует о необходимости скорейшего принятия нового ЗК. Ст.52-54 ЗК целесообразно усовершенствовать, дополнить новыми положениями, соответствующими современным условиям. Следовало бы предусмотреть и расширить рассмотрение земельных споров третейскими судами. Административный порядок рассмотрения этих споров, как правило, не должен иметь места, за исключением случаев, когда обе спорящие стороны сами согласны передать спор на рассмотрение администрации.

Важное значение имеет вопрос о праве собственников и других держателей земли пользоваться природными ресурсами, расположенными на земельном участке.

ГК (ст.260, гл. 17) предусматривает возможность права собственности на находящиеся на его земельном участке собственника замкнутые водоемы, леса и другую лесную растительность, а также его право использования по своему усмотрению всего, что находится над и под поверхностью этого участка. Однако если отраслевым законодательством предусмотрено иное, действует норма этого отраслевого законодательства.

Данная норма имеет важное значение, так как она расширяет права собственника земельного участка - как право собственности, так и право пользования.

Закон о недрах закрепил право государственной собственности на недра, поэтому собственник участка не имеет права собственности на полезные ископаемые, в том числе общераспространенные (песок, глина, гравий, сапропель, а также торф). Он вправе только пользоваться ими.

По лесному законодательству, собственник леса - государство. Собственник земельного участка - сельскохозяйственное формирование, в том числе фермерское хозяйство, - является владельцем участка лесного фонда (ст.10 Основ лесного законодательства), что противоречит указанной статье ГК, а в ст.11 Основ закреплены функции его как владельца леса. Как владелец, он ведет учет лесов, дает лицензии на лесопользование, ведет лесное хозяйство или привлекает для этих целей специалистов.

В соответствии с новым Водным кодексом РФ государственный водный фонд находится в государственной собственности. Замкнутые непроточные искусственные водоемы на земельных участках не входят в государственный водный фонд. Следовательно, они находятся в собственности собственника земельного участка.

Животный мир по новому Закону о животном мире также находится в государственной собственности, и поэтому собственник земельного участка не является собственником животного мира, а лишь пользуется им в установленном порядке (по лицензиям, за плату и т. д. ).

**Список литературы**

1. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1990, N 26, ст. 327; 1991, N 1, ст. 4; 1990, N 26, ст. 324; 1991, N 1, ст. 4.

2. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ, 1992, N 1, ст. 53.

3. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1992, N 14, ст. 761.

4. "Российская газета", 1993, 29 октября.

5. "Российская газета", 11 января 1994 г.

6. "Российская газета", 27 июля 1994 г.