**ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СДЕЛОК С ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ, НАХОДЯЩИМИСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

**План**

Введение

1. Земельный участок как объект гражданского оборота

2. Особенности оборота земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Заключение

**Введение**

Одним из главнейших источников процветания любого государства является принадлежащие ему земельные ресурсы. От того, в чьих руках находится земля, для чего и как она используется, в конечном счете зависят благополучие каждого члена общества, социальный прогресс, развитие экономики и экологическое равновесие. Это предопределяет необходимость совмещать два понятия: с одной стороны, принадлежность земельных ресурсов всему обществу, с другой стороны, частная собственность на землю, закрепленную за конкретным хозяином.

Начиная с 1990 г. в Российской Федерации проводится реформа в сфере земельных правоотношений, коренным образом изменившая земельный строй, существовавший ранее. Одним из основных направлений обновления действующего законодательства стало разграничение государственной собственности на землю, в результате чего возникла собственность Российской Федерации, субъектов Федерации и муниципальных образований на земли и земельные участки, а также приватизация земель, повлекшая за собой формирование широкого круга частных собственников на данный объект. Земельные участки приобрели статус объекта гражданских прав – недвижимого имущества и таким образом были вовлечены в гражданский оборот.

Учитывая, что стартовой площадкой для реформирования земельного законодательства была действовавшая многие десятилетия монополия государства на землю, в первую очередь субъектами, участвующими в обороте земельных участков, стали именно публичные образования. Переход земельных участков из государственной собственности в частную на основании специального законодательства о приватизации и общих гражданских норм составил тот первичный рынок, на основании которого формируется материальная база для развития нормального имущественного оборота. В отношения, связанные с первичным отчуждением земельных участков из государственной собственности, вовлечено большое количество лиц, вкладываются огромные инвестиционные ресурсы, что требует наличия детально разработанных правовых гарантий защиты прав вновь возникающих собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков. Причем такие гарантии должны быть не просто провозглашены, но и иметь действенные рычаги исполнения.

Законодательство установило принцип, согласно которому Российская Федерация, субъекты Федерации и муниципальные образования вступают в гражданские правоотношения на равных началах с гражданами и юридическими лицами. Однако специфика задач, стоящих перед государством в гражданском обороте, и особенности публичной собственности как таковой потребовали установления специальных правил. В отношении земельных участков это еще более усугубляется уникальной природной спецификой данного объекта как места обитания человечества и природного ресурса.

В результате всех реформ стало неизбежным регулирование оборота земельных участков на основе сочетания частноправовых и публично-правовых методов воздействия. На законодательном уровне появилось два кодифицированных нормативных правовых акта, претендующих на регулирование данных отношений: Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Причем в Земельный кодекс РФ, призванный по своей правовой природе регулировать публичные правоотношения по использованию и охране земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, было включено большое количество норм, которые напрямую регулируют гражданско-правовые отношения, связанные с оборотом земельных участков. Этим нормам был дан приоритет перед нормами гражданского законодательства. До сих пор нормы двух отраслей права – гражданского и земельного – по некоторым вопросам прямо противоречат друг другу, некоторые нормы земельного законодательства в данной области не соответствуют основам гражданского права, что отрицательно сказывается на стабильности оборота земельных участков.

Таким образом, правовая основа оборота земельных участков достаточно противоречива и не обеспечивает необходимого упорядочения соответствующих общественных отношений.

**1.** **Земельный участок как объект гражданского оборота**

Прослеживается исторический путь становления земельного участка как объекта гражданских прав, начиная с римского частного права. Исследуются причины деления вещей в праве на движимые и недвижимые, в том числе значимость данных объектов и необходимость наличия гарантий их стабильного оборота. Диссертантом проводится сравнительный анализ классической титульной системы регистрации прав на недвижимое имущество с действующей в Российской Федерации системой регистрации прав на земельные участки и сделок с ними. Выявляются различия, которые должны быть преодолены в будущем: отсутствие страхового компенсационного фонда для собственников земельных участков, которые не вправе истребовать их от добросовестного приобретателя, а также для добросовестных приобретателей земельных участков, от которых они были истребованы, и наличие регистрации не только прав на земельные участки, но и сделок с ними, в том числе договоров аренды, а не права владения, вытекающего из них.

Далее определяется место земельных участков среди иных объектов недвижимости, устанавливается, что это единственный действительно недвижимый объект, поскольку остальные вещи, отнесенные к недвижимости, считаются таковыми именно по причине наличия тесной связи с землей. Рассматриваются особенности данного объекта, обусловленные тем, что земля обладает уникальными свойствами как место обитания человека, как природный ресурс и как территориальный базис для существования и деятельности людей. Все эти особенности отражаются в разделении всех земель Российской Федерации на 7 категорий и установлении правового режима для каждой из них. В работе делается вывод о нецелесообразности отнесения всех земельных участков, расположенных в границах населенного пункта, к категории земель населенных пунктов и необходимости установления принципов и процедур для закрепления некоторых земельных участков в границах населенного пункта к землям иных категорий со своим правовым режимом, в том числе к особо охраняемым природным территориям, землям транспорта, что позволит не только обеспечить режим их использования, но и определить иные требования, имеющие значение для гражданского оборота (например, оборотоспособность), поскольку принадлежность земельного участка к одной из категорий земель относится к одному из публично-правовых составляющих гражданско-правового режима земельного участка. Это позволило бы более точно провести правовое регулирование, в том числе и оборота таких земельных участков и снять проблемы, возникшие в Краснодарском крае в связи с совпадением границ округов санитарной охраны курортов федерального значения Сочи, Геленджик, Анапа и границами одноименных населенных пунктов.

В заключение делается вывод, что объектом гражданского оборота является только земельный участок либо имущественные права на него. Часть земельного участка не может быть объектом правового регулирования, поскольку, попадая в оборот, она приобретает индивидуализирующие признаки (границы) и таким образом становится самостоятельным объектом гражданских прав – вновь образованный земельный участок или участвует в обороте как доля в праве на земельный участок.

Пределами права собственности выступают возможность владеть, пользоваться и распоряжаться землей свободно, если это, во-первых, не наносит ущерба окружающей среде и, во-вторых, не нарушает прав и законных интересов иных лиц. Кроме того, границами права собственности можно признать установление целевого назначения земельного участка.

Далее рассматривается вопрос об отличии ограничения права как такового от гражданско-правового обязательства, возникающего из договора, вследствие причинения вреда и т.д. и от установленной законом юридической обязанности. В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что статья 56 ЗК РФ требует серьезных корректив. Перечисленные в п. 2 ст. 56 ЗК РФ ограничения прав на землю относятся не к ограничению прав, а к обязанностям собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, возникающих на основании закона, договора. С учетом изложенного не подлежат возмещению в порядке гл. VIII ЗК РФ убытки, вызванные исполнением указанных обязанностей. Особенная часть ЗК РФ устанавливает правовой режим каждой из категорий земель, а также указывает, в каких случаях и какие по цели охранные зоны с ограниченным использованием могут быть установлены, т. е., по сути, сами ограничения определяются федеральным законом, в связи с чем нормы ст. 56 ЗК РФ в той редакции, в которой они существуют, не имеют правого значения. Положение ст. 56 ЗК РФ о возможности ограничения прав на землю актами исполнительных органов государственной власти, актами органов местного самоуправления или решением суда противоречит ч. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 г., ст. 55 Конституции РФ, которая предусматривает возможность ограничения прав только федеральными законами, а также ст. 9 самого ЗК РФ.

Диссертант приходит к выводу, что только правовая конструкция публичного сервитута должна быть отнесена к категории ограничения прав на земельный участок в публичных интересах, в случае установления которого убытки собственника земельного участка, землевладельца, землепользователя и арендатора земельного участка должны возмещаться в полном объеме. Однако это требует внесения изменений в действующее законодательство.

Дается анализ ограниченных вещных прав на земельный участок (сервитут, право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения). Делается вывод о необоснованном ограничении прав владельцев земельных участков по распоряжению ими*.*

Определяются пределы ограничения оборота земельных участков, устанавливается, что ограничение оборота земельных участков возможно путем установления перечня участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте, но не путем установления закрытого перечня видов сделок, которые могут быть заключены относительно земельных участков. При исследовании правового положения земельных участков, ограниченных в обороте, автор делает вывод, что отсутствие федеральных законов, которые бы определяли случаи, когда земельные участки, ограниченные в обороте, могут быть предоставлены в частную собственность, приводит к тому, что правовое положение земельных участков, ограниченных в обороте и изъятых из него, одинаково. Необходимо принятие дополнительной нормативной базы, которая бы расширила правовое регулирование земельных участков, ограниченных в обороте. Случаи, когда они могут быть предоставлены в частную собственность, должны определяться в соответствии с нормами гражданского законодательства, т. е. необходимо указать круг субъектов, которым они могут предоставляться (требования к ним), а также случаи, когда такие сделки будут совершаться только на основании определенного разрешения.

Исследуются вопросы индивидуализации каждого отдельного земельного участка – государственного кадастрового учета.

Существует противоречие между п. 2 ст. 20 Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в соответствии с которым наличие судебного спора о границах земельного участка не может служить основанием для отказа в государственной регистрации прав на него, и Федеральным законом «О государственном земельном кадастре», устанавливающим, что нарушение прав смежных землепользователей является основанием для отказа в проведении государственного кадастрового учета. Данная коллизия требует разрешения, поскольку регистрация права невозможна без наличия кадастрового плана земельного участка. В целях защиты прав смежных землепользователей, необходимо установить запрет не только на постановку на кадастровый учет, но и на регистрацию права при наличии указанного спора.

Внесенные в 2006 г. изменения в ЗК РФ по данному вопросу разрешили некоторые проблемы, возникающие на практике. Основной направленностью их было узаконение практики признания права собственности за публичными образованиями на земельные участки и земли на основании закона, причем в основном это касается земель, признаваемых федеральной собственностью. Однако эти же изменения вызывают в правоприменительной практике большое количество проблем и требуют серьезной доработки. На основании ст. 3.1 Закона о введении в действие ЗК РФ большая часть государственных земель не может быть разграничена, что нарушает принцип, заложенный в ст. 1 ЗК РФ о необходимости разграничения государственной собственности на землю. Органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти. В связи с этим недопустимо положение вещей, которое существует в настоящее время: органам местного самоуправления фактически без установления какого-либо контроля передается полномочие распоряжения государственной собственностью на земельные участки, право собственности на которые не подлежит разграничению. С учетом действующего законодательства после 1 июля 2006 г. распоряжаться земельными участками, подлежащими разграничению, можно только после государственной регистрации права собственности на них. До этого момента распоряжение таким земельным участком невозможно. Данные нормы неизбежно вызывают остановку оборота таких земельных участков на длительное время, что не может не привести к значительным трудностям.

Отдельно не разрешен вопрос разграничения государственной собственности на земельные участки, одновременно фактически имеющие основания быть отнесенными к различным уровням собственности (например, на землях курорта федерального значения расположено здание, находящееся в муниципальной собственности). При фактическом совпадении границ населенного пункта и охранных округов особо охраняемых природных территорий необходимо либо определить в границах такого населенного пункта конкретные земельные участки, отнесенные к землям особо охраняемых природных территорий.

**2. Особенности оборота земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности**

Проводится классификация договоров по критерию направленности результата и определяется место договоров, предметом которых являются земельные участки в этой системе.

Также рассмотрены вопросы классификации по вторичным признакам: возмездность договоров, их субъектный состав, предмет. В результате проведенного анализа выявлены особенности договоров, предметом которых являются земельные участки (объект недвижимости), находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Проводится разграничение договоров, направленных на передачу имущества из собственности государства или муниципального образования в собственность частных лиц, на основании общих норм гражданского права и на основании законодательства о приватизации.

Специфика предмета исследования – оборот земельных участков – привела к необходимости анализа соотношения гражданского и земельного права и законодательства, в результате чего сделан вывод, что Имущественные отношения по совершению сделок с земельными участками, отвечают критериям гражданско-правового отношения (регулируются методом юридического равенства сторон, объектом является недвижимая вещь и т. д.), в связи с чем их следует отнести к предмету только гражданского права и регулировать соответственно гражданским законодательством, при этом отдав приоритет нормам Гражданского кодекса РФ. Тем самым данные правоотношения будут отграничены от отношений, составляющих предмет земельного права, которые являются публичными по методу регулирования и преследуют основную цель – сохранение земли как основы жизни и деятельности людей путем определения участков изъятых из оборота и ограниченных в нем, определения правового режима использования земель и т.д.

Проведено исследование правовых норм, регулирующих порядок предоставления государственными и муниципальными органами земельных участков в собственность физическим и юридическим лицам для строительства и иных целей. Выявлен пробел в законодательном регулировании предоставления земельных участков юридическим лицам для иных целей, кроме строительства. Как вариант решения данной проблемы, предложено осуществлять передачу земельных участков по результатам проведения торгов, причем законодательно должны быть закреплены случаи, когда их проведение не является необходимым условием (например, возможность передачи земельного участка в собственность без проведения торгов при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка).

При рассмотрении процедуры предоставления земельных участков в собственность для целей строительства на торгах автором обосновывается необходимость унифицировать нормы ст. 448 ГК РФ и п. 7 ст. 30 ЗК РФ и признать, что протокол о результатах торгов, имеет силу договора и заключения дополнительного договора купли-продажи не требуется. Данный протокол, а также акт приема-передачи земельного участка будут служить основанием для государственной регистрации права собственности покупателя на земельный участок.

Одной из основополагающих новелл Земельного кодекса РФ является принцип, заложенный в подп. 5 п. 1 ст. 1, гласящий, что все прочно связанные с землей объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Таким образом, земельный участок становится главной вещью по отношению к находящейся на ней недвижимости. Установление в настоящее время правила, аналогичного суперфицию, было бы весьма нецелесообразно, в том числе и потому, что многие здания и сооружения принадлежат на праве собственности не собственникам земельного участка, а иным лицам. Большая часть земли (и особенно городские земли) на сегодняшний день продолжает оставаться в государственной либо муниципальной собственности.

На исправление данного положения и соединения судьбы объектов недвижимости и земельного участка направлена ст. 36 ЗК РФ. Собственники зданий, расположенных на земельных участках, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, обладают исключительным правом приватизации земельных участков или приобретения их на праве аренды. Приватизация, будучи одним из частных случаев отчуждения имущества из государственной собственности, должна быть урегулирована специальным законодательством о приватизации с субсидиарным применением норм гражданского права, как это следует из ст. 217 ГК РФ. Однако на сегодняшний день основной нормой, регулирующей приватизацию земель под объектами недвижимого имущества, является ст. 36 Земельного кодекса РФ и принятые в ее развитие акты меньшей юридической силы.

В настоящее время на уровне судебной практики решен вопрос о том, кому принадлежит право выбора аренды или покупки земельного участка, на котором расположен объект недвижимости, – собственнику объекта недвижимости. Однако окончательную точку в данном вопросе можно поставить только при внесении соответствующих изменений в действующее законодательство.

Кроме прямой приватизации земельных участков, урегулированной ст. 36, ЗК РФ предусматривает возможность переоформления юридическими лицами права постоянного бессрочного пользования в обязательном порядке. Делается вывод, что действие норм Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» на указанные случаи не распространяется.

При определении перечня объектов, не подлежащих приватизации, установлена необходимость его определения в самом Земельном кодексе РФ. Поскольку нормы ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» не распространяются на названные случаи, кроме приватизации земельных участков под объектами недвижимости, нет запрета на переоформление в собственность юридическими лицами земельных участков, находящихся у них на праве постоянного бессрочного пользования, из земель водоохранного и санитарно-защитного назначения, земель, отведенных (зарезервированных) для перспективного развития морских и речных портов, аэропортов, и земель, предусмотренных генеральными планами развития соответствующих территорий для использования в государственных или общественных интересах, в том числе земель общего пользования. Это не может не сказаться на соблюдении прав граждан в сфере земельных правоотношений, в частности, в отношении доступа к землям общего пользования, и на экономическом интересе публичных образований при перспективном развитии территорий.

С целью обеспечения механизма принятия законных и обоснованных решений органами власти о возможности тех или иных земельных участков, бюджетное законодательство должно предусмотреть возможность расходования денежных средств при продаже гражданам и юридическим лицам находящихся в государственной собственности земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, или права на заключение договоров аренды таких земельных участков. В их число должны быть включены и расходы на получение необходимой информации (если она не содержится в кадастровой карте), в том числе обосновывающей площадь земельного участка, необходимого для эксплуатации построенных объектов в соответствии с требованиями земельного и градостроительного законодательства.

Отдельно был рассмотрен вопрос о приватизации неделимых земельных участков, если здание (помещения в нем) принадлежат нескольким лицам на праве собственности. Выявлены две правовые конструкции решения данной проблемы: для многоквартирных домов и иных зданий.

Вопросы предоставления земельного участка в качестве общего имущества в общую долевую собственность домовладельцев регулируются жилищным законодательством, которое содержит нормы, противоречащие общим принципам гражданского законодательства. В частности, следует внести соответствующие изменения в действующее законодательство и указать, что право общей долевой собственности собственников помещений в многоквартирном доме на земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого имущества, переходит бесплатно с момента государственной регистрации такого права, а не с момента формирования земельного участка и проведения его государственного кадастрового учета.

В отношении иных зданий рассмотрены различные варианты изменения действующей ныне процедуры обращения всех сособственников совместно с заявлением о выкупе земельного участка, однако, учитывая необходимость соблюдения прав всех сособственников на пользование земельным участком, автор приходит к выводу, что единственно возможным вариантом является механизм, заложенный в Земельном кодексе РФ.

В работе дается анализ определения стоимости земельных участков, принципов, лежащих в его основе, проблем, возникающих в данной области.

Отдельно рассмотрен вопрос приватизации земельных участков в границах населенных пунктов – курортов федерального значения. Сделаны выводы о необходимости выделения зон особо охраняемых территорий в границах населенных пунктов либо признания лишь этих зон землями особо охраняемых природных территорий..

**Заключение**

Автор приходит к выводу о необходимости с целью предотвращения определенных правовых коллизий и унификации названия договора, который регулируется нормами гл. 36 ГК РФ и ст. 24 ЗК РФ, установить единое его название – договор безвозмездного пользования, исключив таким образом из названия ст. 24 ЗК РФ указание на его срочность. Это приведет к однозначному толкованию о возможности предоставления земельного участка в безвозмездное пользование без ограничения срока, т. е. на неопределенный срок.

В ходе рассмотрения вопроса о возможности передачи своих прав и обязанностей третьему лицу, автор, исследуя общие нормы о перемене лиц в обязательстве (гл. 24 ГК РФ), приходит к выводу о целесообразности внесения изменений в Земельный кодекс РФ путем указания на обязательное получение согласия собственника на передачу своих прав и обязанностей арендатором по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе передачу арендных прав земельного участка в залог и внесение их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды, поскольку иное противоречит норме о возможности передачи вместе с правами обязанностей (долга) только с согласия кредитора (ст. 391 ГК РФ).

Еще одной особенной разновидностью договора аренды земельного участка является договор аренды земельных участков, необходимых для пользования зданиями, строениями, сооружениями. Поскольку договор аренды в своей классической форме рассматривается как срочный, его заключение, исполнение и прекращение должно быть основано на выражении свободной воли контрагентов, что в отношении названного случая невыполнимо. Целесообразно исключить применение конструкции договора аренды к правоотношениям, связанным с использованием земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, собственниками зданий, строений и сооружений, имеющими исключительное право на использование этого земельного участка, и заменить его вещным правом ограниченного владения земельным участком, обременяющим право собственности на него.

Следует отметить, что практика предоставления сформированных земельных участков в аренду шире, нежели передача в собственность, она также экономически привлекательна для инвесторов. В основном земельные торги проводятся в отношении аренды земель под строительство АЗС, автомоек, торговых павильонов, кафе и т.п. В работе исследуются процедуры предоставления земельных участков на праве аренды для строительства, а также особенности передачи их для жилищного строительства, комплексного освоения в целях жилищного и прочего строительства.

Особый интерес представляет процедура предоставления в аренду земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, поскольку она содержит большое количество норм, существенно отличающих ее от других процедур. Целью выделения такого механизма было получение гарантий своевременного освоения земельного участка лицом, выигрывшим торги, с одной стороны, и соблюдение интересов инвестора – с другой. Однако данная правовая конструкция имеет много недоработок. Определение победителя аукциона путем назначения наибольшей цены за право на заключение договора аренды противоречит нормам действующего гражданского законодательства и подлежит отмене. В соответствии с общей нормой п. 4 ст. 447 ГК РФ выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, т. е. на торгах определяется одно из условий договора. Для договора аренды это размер арендной платы. Право на возникающее в будущем обязательство не может быть продано, поэтому его нельзя отнести к числу прав требования, а также к числу объектов, которые подлежат оценке в соответствии с законодательством об оценочной деятельности..

Земельным кодексом РФ провозглашен принцип платности использования земельных участков. Плата за землю взимается в двух видах – земельного налога и арендной платы. И если уплата земельного налога относится к отношениям власти и подчинения, где вопросы размеров, сроков и порядка уплаты должны быть урегулированы нормативными актами, то аренда – это гражданские правоотношения, основанные на принципах автономии воли, равенстве участников и свободе договора. Между тем, как следует из ст. 65 ЗК РФ, арендная плата за земельные участки, право собственности на которые зарегистрировано за РФ, субъектом РФ или муниципальным образованием, устанавливается уполномоченными на то государственными органами. В отношении земельных участков, не подлежащих разграничению, аналогичного правила нет. Требуется принятие на федеральном уровне дополнительного законодательства, определяющего лицо, которое будет устанавливать порядок расчета арендной платы, и принципы, на основании которых она будет исчисляться, в том числе критерии определения каждой составляющей арендной платы, ограничивающие усмотрение государственных органов и органов местного самоуправления в данной области, пределы максимального и минимального ее размера. Пока не определены такие барьеры, следует иметь в виду, что произвольное установление базового размера арендной платы противоречит п. 11 ст. 1 ЗК РФ, содержащему принцип сочетания общественных и частных интересов. Как вариант, диссертантом предлагается основывать расчет арендной платы на кадастровой стоимости участков.

**Литература**

1. Грибова А.И., Лотникова Н.П. Вопросы применения ст. 36 Земельного кодекса РФ // Арбитражная практика. 2004. № 6. С. 22-25.

2. Лотникова Н.П. Проблемы переоформления права постоянного бессрочного пользования // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2007. № 2. С. 40-44.

3. Лотникова Н.П. Проблемы оборотоспособности земельных участков, расположенных на территории курортов федерального значения // Хозяйство и право. 2007. № 3. С. 77-81.