

На правах рукописи

Нигматуллина Эльмира Фаатовна

**Гражданско-правовое регулирование рынка земли в
городских поселениях**

Специальность 12.00.03 – гражданское
право; предпринимательское право; семейное
право; международное частное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Казань - 2006

Работа выполнена на кафедре гражданского права и процесса Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им.В.И.Ульянова-Ленина»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Сафин Завдат Файзрахманович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Салиева Роза Наильевна

кандидат юридических наук, профессор
Рузанова Валентина Дмитриевна

Ведущая организация: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации

Защита диссертации состоится 30 марта 2006 года в 14 часов на заседании диссертационного совета № Д.212.081.13 на соискание ученой степени кандидата юридических наук при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им.В.И.Ульянова-Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, юридический факультет, ауд. 324.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И.Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан « » февраля 2006года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.Р.Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

АКТУАЛЬНОСТЬ ТЕМЫ ИССЛЕДОВАНИЯ. В развитых государствах рынки земли являются мощным средством стимулирования инвестиций землепользователя и роста производительности. Процесс становления рыночной экономики и введение права частной собственности на землю в Российской Федерации исторически обусловили возникновение рынка в первую очередь в городских поселениях. Рынок земли предполагает развитие отношений имеющих экономический, товарно-денежный характер, нуждающихся, прежде всего в соответствующем регулировании посредством гражданско-правовых норм. Приоритетным направлением развития рынка земли в городском поселении является формирование земельных участков в качестве объектов недвижимости с целью вовлечения их в гражданский оборот, состоящий из совершения соответствующих гражданско-правовых сделок, совершаемых с учетом определенных пределов и ограничений, обусловленных спецификой объекта – земельного участка. В условиях рыночной экономики резко повышается интерес к правовому регулированию использования земель городского поселения и к решению проблем сочетания частных и публичных интересов в процессе застройки городских территорий, которые до настоящего времени не исследованы. Между тем до сих пор не устранены противоречия между гражданским и земельным законодательством в регулировании этих отношений, что объясняется как недостаточной степенью разработанности нормативной правовой базы сделок с недвижимостью, так и имеющейся потребностью в теоретическом осмыслении отдельных вопросов гражданских правоотношений по поводу земель городских поселений.

Российское законодательство, регулирующее рынок земли стало развиваться лишь с конца 80-х годов XX столетия. В этой связи можно отметить Закон РСФСР 1990 года «О земельной реформе», Земельный кодекс РСФСР 1991 года, первую и вторую части Гражданского кодекса РФ (1994, 1996 гг.). Логичное завершение данный процесс правового регулирования оборота земельных участков нашел в Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 года. Однако подготовленная

таким образом нормативная правовая база, как показывает практика, все еще нуждается в совершенствовании, особенно в части регулирования оборота земель городских поселений.

Эффективное гражданско-правовое регулирование рынка требует всестороннего исследования как положительных, так и возможных отрицательных его последствий. Такое исследование позволит выработать необходимые правовые ограничители земельного оборота.

Область применения норм, регулирующих рынок земли, также отличается крайней противоречивостью. Существующие противоречия гражданского и земельного законодательства в регулировании рынка земли в городских поселениях приводят и к многочисленным спорным ситуациям, которые в силу отсутствия достаточной нормативной правовой базы и единообразной практики применения по-разному разрешаются судами различных инстанций.

Вышеперечисленное определяет актуальность темы диссертационного исследования, которое в конечном итоге направлено на теоретическое осмысление гражданско-правовых отношений в сфере рынка земли городских поселений, совершенствование законодательства, регулирующего рынок земли в городских поселениях и практики его применения.

СТЕПЕНЬ НАУЧНОЙ РАЗРАБОТАННОСТИ ТЕМЫ. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.

Некоторые аспекты исследованной в настоящей работе проблемы, несмотря на свою новизну, уже становились предметом анализа в работах современных российских цивилистов. По уже отмеченным выше объективным причинам особое внимание научному исследованию рыночных земельных отношений было обращено лишь в середине 90-х годов, после того как законом была разрешена купля-продажа в сфере землепользования. Однако, несмотря на активные исследования российских цивилистов в данной области, все еще сохраняется потребность в комплексных исследованиях проблем правового регулирования рынка земли, основанных на новейшем

гражданском законодательстве. Представленная работа должна восполнить данный пробел, имея своей целью стать одним из первых всесторонних исследований гражданско-правового регулирования рынка земли в России. При этом работа основана на анализе соотношения частного правового и публично-правового начал регулирования рынка земель городских поселений. Этим обусловлена научная новизна диссертационного исследования, особенно в части гражданско-правового регулирования оборота земель городских поселений.

В диссертации представлены основные положения философских концепций К. Монтескье, К. Канта, Г. Гегеля, К. Маркса, учений о праве Л.Иеринга, Л. Дюги, О. Хеффе и других.

В качестве теоретической основы для настоящего исследования явились труды ученых-теоретиков, цивилистов и представителей земельного права: С.С.Алексеева, Я.В.Абрамова, М.М.Агаркова, С.А.Боголюбова, С.Н.Братуся, М.И.Брагинского, В.В.Витрянского, А.М.Гуляева, Б.Ф.Ерофеева, Ю.Г.Жарикова, В.А.Дозорцева, Л.Н.Завадской, Д.А.Керимова, О.И.Крассова, О.М.Козырь, В.В.Лазарева, И.А.Иконицкой, О.С.Иоффе, А.Ю.Кабалкина, Д.А.Керимова, Н.К.Маликова, Д.И.Мейера, Ю.С.Решетова, Ю.К.Толстого, И.А.Покровского, К.П.Победносцева, А.П.Сергеева, О.Н.Садикова, Е.А.Суханова, Н.А.Сыродоева, Р.О.Халфиной, В.А.Хохлова, Ф.Н.Фаткуллина, Г.Ф.Шершеневича, Г.В.Чубукова и др.

Следует отметить, что многие из использованных в качестве теоретической базы работ построены на ранее действовавшем гражданском законодательстве, а также на дореволюционном российском праве.

Нормативную правовую основу диссертационного исследования составили такие нормативные правовые акты (в том числе действующие, а также прекратившие свое действие), как Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ (части первая и вторая), Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ и другие федеральные законы. В работе нашли свое отражение и дореволюционные российские гражданско-правовые акты, а также иностранные источники. В представленном диссертационном исследовании использованы также руководящие разъяснения пленумов Вер-

ховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ, опубликованная и неопубликованная практика российских судов по вопросам применения гражданского и земельного законодательства, регулирующего, в том числе договорные отношения по купле-продаже, аренде земельных участков в городских поселениях.

Методологическую основу диссертационного исследования составили принципы и категории диалектики, логический метод, метод системно-структурного анализа, метод исторического анализа, методы сравнительного правоведения и др.

ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ. Целью настоящего диссертационного исследования явилось выявление сути и особенностей рыночных отношений по поводу земель городских поселений, как предмета гражданско-правового регулирования, оптимального соотношения частно-правового и публично-правового регулирования оборота этих земель.

Для достижения вышеназванной цели были поставлены и решались следующие взаимосвязанные задачи:

- определение понятия земель городских поселений как объекта гражданского оборота;
- выявление особенностей рынка земли в городских поселениях как экономической и гражданско-правовой категории;
- изучение истории становления и развития правового регулирования рынка земли в России;
- уточнение места рыночных отношений по поводу городских земель в системе имущественных отношений;
- рассмотрение приватизации земли как основы рынка земли в городских поселениях;
- выявление места и роли договоров в системе правового регулирования рыночных отношений в городских поселениях, а также характеристика особенностей отдельных видов договоров.

ОБЪЕКТ И ПРЕДМЕТ ИССЛЕДОВАНИЯ. Объектом настоящего исследования является гражданско-правовое регулирование рынка земли в городах. Предмет исследования составляет комплекс договорных отношений на рынке земли в городских поселениях.

НАУЧНАЯ НОВИЗНА. Представленная работа является одним из первых в науке гражданского права комплексных исследований гражданско-правового регулирования современного рынка земли в городских поселениях. При этом впервые выявляются и обосновываются оптимальное соотношение частного-правового и публично-правового регулирования рынка земли в городских поселениях, а также выделяются особенности отдельных видов договоров в этой сфере. Использование наряду с теоретическими рассуждениями статистических данных и практики правоприменения, в том числе судебной практики, должно иметь важное значение для дальнейшего развития самой теории сделок с недвижимостью и совершенствования российского законодательства.

Автор в работе отметил проблемы и недостатки в правовом регулировании рынка земли гражданским и земельным законодательством и сформулировал дополнительные к имеющимся в литературе предложения по совершенствованию соответствующего законодательства.

Проведенное диссертационное исследование содержит следующие **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Земельный участок из земель городского поселения как объект рыночных отношений помимо общей гражданско-правовой характеристики недвижимого объекта имеет специальные признаки – кадастровый номер, границы, оборотоспособность, виды разрешенного использования соответствующей территориальной зоны, определяющей порядок и пределы использования земельного участка, в том числе и условия совершения сделок с земельным участком.

2. На гражданско-правовую характеристику земельного участка городского поселения исторически значительное влияние оказала и оказывает конкретная форма определенного общественного строя, базирующаяся на соответствующем праве,

идеологии, морали и объединяющая такие узловые моменты, как состав и соотношение различных форм земельной собственности; механизм ее распределения и перераспределения; система рыночного и государственного регулирования операций с землей и ее использования.

3. Оборотоспособность земельного участка является особой качественной характеристикой для земель городских поселений. оборот земли имеет как рыночный, так и внерыночный (административный) характер. Это, прежде всего, обусловлено основополагающим значением земли среди всех других объектов гражданских прав, ролью земли для формирования стабильных правовых и экономических отношений. При этом для земель городских поселений свойственным является наличие особого механизма ограничения для их оборота. Так, совершение сделок с земельными участками и реализация прав на землю в городских поселениях ограничены нормами о застройке и территориальном планировании.

4. Категорию «рынок земли» можно рассматривать в широком и узком смысле. Для настоящего исследования с гражданско – правовых позиций имеет важное значение узкое понимание рынка земли. Под рынком земли в узком смысле понимается оборот земельных участков, в границах которой осуществляется множество разного вида сделок (купли-продажи, аренды, залога и т. п.), складывается определенная конъюнктура спроса и предложения по конкретным операциям, устанавливаются ценовые параметры (рыночная цена, арендная плата, залоговая стоимость и др.), действуют определенные государственные регуляторы движения земельной собственности (земельное налогообложение, финансово-кредитная политика, государственные инвестиционные программы по использованию и восстановлению земельных ресурсов различных форм собственности и т. п.).

5. В условиях оптимального учета сочетания частно-правового и публично-правового начал в регулирование рынка земли городских поселений необходимо в нормах гражданского права установить конкретные ограничения, исполнение которых обязательно при совершении сделок с землей: во-первых, принадлежности земельного участка к той или иной категории и разрешенного использования его в со-

ответствии с правовым зонированием территории, установленным правилами землепользования и застройки городского поселения; во-вторых, соблюдение норм застройки, установленных градостроительным регламентом, параметров разрешенного строительного изменения недвижимости и предельных размеров земельных участков применительно к одной «правовой зоне».

6. Договорные правоотношения по поводу земли формируются с учетом гражданского и земельного законодательства. В связи с чем, необходимо в Гражданский кодекс Российской Федерации включить специальную статью «Общие требования, предъявляемые к сделкам с земельными участками» и в рамках этой же статьи установить перечень допускаемых сделок с земельными участками, а также пределы возможного государственного вмешательства в рассматриваемую область общественных отношений.

7. Исследование теоретических позиций по вопросу о правовом статусе земель городских поселений предопределило вывод о необходимости введения в Земельный кодекс РФ нормы, регламентирующей порядок предоставления земли собственникам помещений в многоквартирном жилом доме.

8. Кроме того, показана необходимость в нормативном порядке установить положение о запрете ипотеки земельных участков, в отношении которых принято решение об изъятии земельного участка, либо решение о предварительном согласовании места размещения объекта.

9. Практика применения пункта 5 статьи 22 Земельного кодекса РФ позволяет говорить о необходимости его кардинального пересмотра и принятия нормы, аналогичной норме пункта 2 статьи 615 Гражданского кодекса РФ, то есть необходимо предусмотреть согласие арендодателя на совершение действий по распоряжению правами аренды на земельный участок.

10. Доказана целесообразность установления в действующем законодательстве положения направленного на соблюдение интересов собственников нежилых помещений в здании расположенном на неделимом земельном участке путем отмены принудительно солидарных действий при купле-продаже земельного участка, по-

скольку установленная законодательством принудительность, не вытекает ни из каких норм и принципов ни гражданского права, ни земельного.

Наряду с указанными основными положениями, выносимыми на защиту, в работе содержатся и другие выводы и предложения.

ПРАКТИЧЕСКАЯ ЗНАЧИМОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ. Представленное диссертационное исследование направлено на разрешение важных практических вопросов в области правового регулирования сделок с землей городского поселения. Работа должна внести свой вклад в совершенствование судебной практики по вопросам заключения и исполнения сделок с землями городских поселений, усовершенствовать механизм защиты прав собственников, арендаторов. Выводы диссертационного исследования направлены на совершенствование российской законодательной базы в соответствующей области.

Представленное диссертационное исследование, его научные результаты могут быть использованы при чтении лекций и ведении семинарских (практических) занятий по курсам «Гражданское право», «Земельное право», по спецкурсам «Сделки с недвижимостью», «Гражданско-правовые договоры», в практической деятельности органов, осуществляющих государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также на специализированных курсах подготовки и переподготовки государственных регистраторов. Сама работа может быть рекомендована для изучения студентам юридических специальностей, в том числе студентам старших курсов, занимающимся исследованием вопросов совершения сделок с землями городских поселений.

АПРОБАЦИЯ РЕЗУЛЬТАТОВ ИССЛЕДОВАНИЯ. Диссертация подготовлена на кафедре гражданского права и процесса Казанского государственного университета. Положения, представленные в настоящем диссертационном исследовании, нашли свое отражение:

1. В опубликованных научных и учебно-методических работах;

2. В процессе ведения лекционных и семинарских занятий по спецкурсу на юридическом факультете Казанского государственного университета.

СТРУКТУРА РАБОТЫ

Название и структура диссертации обусловлены целями и задачами проводимого исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка нормативных правовых актов, судебной практики и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении показаны актуальность и новизна темы настоящего исследования, степень разработанности проблемы, сформированы цели, задачи исследования, его методологическая, правовая, научная базы, изложена теоретическая и практическая значимость, а также структура работы.

Глава первая – «Понятие и особенности рынка земли» – посвящена историческому осмыслению категории рынка земли, ее значению при реформировании российской экономики, основным этапам развития правового института рынка земли.

В первом параграфе раскрываются понятие и особенности земель городских поселений. Земельный участок из земель городского поселения как объект рыночных отношений помимо общей гражданско-правовой характеристики недвижимого объекта имеет специальные признаки – кадастровый номер, границы, оборотоспособность, виды разрешенного использования соответствующей территориальной зоны, определяющей порядок и пределы использования земельного участка, в том числе и условия совершения сделок с земельным участком.

Условно историю правового регулирования городских земель можно разделить на четыре этапа:

Первый этап отечественного законодательства, регулирующего оборот городских земель начался, непосредственно после революции и продолжался до 1931 года. В это время складывается и оформляется законодательство о городских землях в ка-

честве специальной отрасли советского земельного законодательства. Еще в первом периоде регулирования земель городской застройки возникли и действовали определенные правовые формы регулирования планировки и застройки городов, однако они не были решающими и определяющими для городского землепользования.

На втором этапе положение резко меняется.

Воздействие государства на планировку и застройку городов усиливается. Ведущими и определяющими для городского землепользования становятся акты, регулирующие планировку и застройку городов. Вторым периодом характерен главным образом тем, что внедрялось планомерное использование городских земель по целевому назначению, большинство нормативно-правовых актов второго периода посвящено непосредственно планировке и застройке городов.

Третий период отечественного градостроительства распространяет управление землями за пределы городских территорий посредством разработки градостроительной документации - схем и проектов районной планировки, которые совмещают функции социально-экономического плана развития территории и юридического документа, определяющего правовой режим земель городских поселений.

Со времен отмены частной собственности на недвижимость процесс планирования территории не включал задачи создания земельного участка как объекта имущественного права. Отсутствие иных форм собственности на землю исключало необходимость идентификации ее границ, также как и регулирования отношений между собственниками земли.

Четвертый этап начинается с провозглашения частной собственности на землю и установлением среди разнообразных целей использования земель городов основополагающей - размещение города и обеспечение его развития и нормального функционирования как единого, но в то же время сложного социального организма. Выполнению указанной - главной цели подчинены правовые режимы отдельных видов земель городов.

Переход к зональному правовому регулированию застройки в России является базовым юридическим инструментом регулирования отношений по поводу использования и строительного обустройства земельных участков в условиях рынка.

Правовое зонирование это процесс подразделения городской территории на определенное число зон с четко установленными границами. Для всех зон применительно к каждому земельному участку определяются равные права использования и строительного изменения недвижимости.

Действующая в Российской Федерации схема зонирования отличается от типологических схем практикуемых в развитых странах. В то же время она сочетает в себе некоторые особенности двух основных типов этих систем - американской и западноевропейской.

Во **втором параграфе** раскрывается вопрос о понятии и значении рынка земли в городских поселениях, как экономической и правовой категории при осуществлении проводимых в России экономических реформ. Делается вывод, что рынку земли принадлежит одно из ведущих мест в системе создаваемых при осуществлении экономической и правовой реформы новых гражданских правовых институтов.

В широком социально-экономическом плане земельный рынок означает исторически конкретную форму существования определенного общественного строя, базирующегося на соответствующем праве, идеологии, морали и объединяющего такие узловые моменты, как состав и соотношение различных форм земельной собственности, механизм ее распределения и перераспределения, система рыночного и государственного регулирования операций с землей и ее использования.

В узком смысле земельный рынок означает сферу оборота земельных участков, в границах которой осуществляется множество разного вида сделок с землей (купли-продажи, аренды, залога и т. п.), складывается определенная конъюнктура спроса и предложения по конкретным операциям, устанавливаются ценовые параметры (рыночная цена, арендная плата, залоговая стоимость и др.), действуют определенные государственные регуляторы движения земельной собственности (земельное налогообложение, финансово-кредитная политика, государственные инвестици-

онные программы по использованию и восстановлению земельных ресурсов разных форм собственности и т. п.).

При этом рынок земли является эффективным инструментом разгосударствления и приватизации и позволяет решить ряд задач по рациональному и экономически целесообразному использованию земель в городах.

В условиях перехода к рыночной экономике особое значение приобретают проблемы механизма правового регулирования земельных отношений, его содержания на конкретных этапах земельной реформы.

Начиная с 1990 года по настоящее время можно выделить основные этапы становления правовой базы рынка земли в городских поселениях:

Первый этап (1990 – сентябрь 1993 г.).

Для этого этапа характерны переход от закрепления в законодательстве исключительной государственной собственности на землю к легальному признанию множественности ее форм и их равной защиты. Одновременно происходит переход от абсолютного запрещения сделок с землей к их разрешению. Законодательство предусматривает возможность совершения сделок с землей, ограничивая их по субъектному составу (только граждане) и устанавливая исчерпывающий перечень случаев их совершения. С первым этапом связано легальное признание земельных участков недвижимым имуществом.

Второй этап (октябрь 1993-1996 гг.).

Отличительной чертой этого этапа стали объявление земельных участков недвижимым имуществом и разрешение всех основных видов сделок с землей. Указом Президента РФ «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» от 27 октября 1993 г, земельные участки и все, что прочно с ними связано, были отнесены к недвижимости. Было установлено, что оборот земельных участков регулируется гражданским законодательством с учетом земельного, лесного, природоохранительного, иного специального законодательства.

Третий этап (1996 г. и по настоящее время).

Для этого этапа характерны постановка в качестве цели создания единого правового режима недвижимого имущества и первые попытки формирования объектов недвижимости, их государственного учета, оценки и регистрации прав на них, исходя из общности правового режима земли и находящихся на ней зданий, строений, сооружений.

В **третьем параграфе** рассматриваются историческое развитие рынка земли в России. Анализ места и роли оборота земли на различных этапах истории России позволяет познать ее сущность, значение для экономического и социального развития, выявить тенденции и закономерности развития правовых норм.

Правовое регулирование рынка земли в дореволюционной России осуществлялось на основе норм гражданского законодательства. В конце XIX - начале XX века для института рынка земли были характерны тенденции, вызванные проводимой в Российской империи аграрной реформой, а также развитием промышленности и сельского хозяйства. Столыпинская земельная реформа дала ход приобретению в частную собственность общинной земли «состоящей в постоянном пользовании». Благодаря проводимой реформе в земельные отношения России стали проникать рыночные отношения, призванные повысить эффективность землепользования. Анализ дореволюционного законодательства затрагивает такие акты, как том X Свода законов Российской Империи, проект Гражданского Уложения, Устав о казенных оборочных статьях и др. Подчеркивается, что в период после 1917 года в России господствующей стала позиция, согласно которой понятие рынка земли противоречило основам нового земельного строя. Уже одним из первых актов советской власти - Декретом о земле от 26 октября 1917 года – был законодательно закреплён запрет подобного использования земли. Последующие годы стали временем ограничения оборотоспособности земли. Последний нормативный акт, который формально еще допускал свободу выбора форм землепользования, были Общие начала землепользования и землеустройства, утвержденные ЦИК СССР 15 декабря 1928 года.

Перестройка экономических отношений в конце 80-х гг. XX столетия сопровождалась активным развитием законодательства об обороте в сфере землепользова-

ния. Начало при этом было положено Законом РСФСР «О земельной реформе» от 23 ноября 1990 года, Земельным кодексом РСФСР от 25 апреля 1991 года и др.

Новый этап в развитии института рынка земли был открыт принятием Гражданского кодекса РФ и нового Земельного кодекса РФ 2001 года. Кроме того, важную роль здесь имеют нормы главы 17 ГК РФ, действие которой было инициировано Федеральным законом от 16 апреля 2001 года № 45-ФЗ.

В представленном разделе делается общий вывод, что к 2001 году законодательство, регулирующее совершение сделок с землей представляло собой конгломерат недостаточно систематизированных правовых актов различного уровня, зачастую противоречащих друг другу. Частично указанную проблему разрешил новый Земельный кодекс РФ.

Вторая глава – «Особенности правового регулирования рынка земли в городских поселениях» – состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** анализируется место рынка земли в системе имущественных отношений.

В современных условиях особое значение приобретает законодательство о земельном обороте, регулирующее установление, изменение и прекращение земельных прав и обязанностей. На все виды сделок с земельными участками установлены общие ограничения, среди них: запрет на самовольное изменение целевого назначения земель; сохранение установленного режима использования земельных участков; запрет на сделки, которые приводят к нарушению агротехнических, градостроительных, экологических, санитарных, противопожарных, и иных специальных требований; обязательное уведомление контрагента о земельном споре, о принадлежности или границах земельного участка.

Процесс становления рыночной экономики в России и введение права частной собственности на землю обусловили возникновение рынка земли, являющегося инструментом и одновременно гарантией реализации конституционного права собственности на землю, а вернее, его основного правомочия - права распоряжения. Э. А. Крылатых определяет земельный рынок как часть земельного оборота, при котором

установление, изменение и прекращение прав на земельный участок происходит в результате юридически оформленного договора и опосредовано денежным или натуральным платежом. Земельный рынок охватывает следующие виды гражданских сделок: купля-продажа земельных участков (земельных долей), сдача земельного участка в аренду, залог участка для получения кредита, компенсация при изъятии земли для государственных и общественных нужд.

По мнению диссертанта, соглашаясь в принципе с приведенным определением земельного рынка, однако, следует отметить, что земельный рынок охватывает большее число сделок с земельными участками, имеющих возмездный характер. В частности, среди них может быть названа сделка по передаче земельного участка в собственность на основании договора ренты и пожизненного содержания с иждивением. Вместе с тем вряд ли можно признать сделкой изъятие земельного участка для государственных и общественных нужд, в особенности, когда такое изъятие носит принудительный характер.

Существование рынка возможно только при наличии разрешенного земельного оборота. Принимая во внимание, что сегодня в России земля находится как в частной, так и в государственной и муниципальной собственности, а также то обстоятельство, что часть земель будет и в дальнейшем лишь объектом государственной и муниципальной, т. е. публичной, собственности, оборот земель будет носить не только рыночный, но и вне рыночный (административный) характер. В настоящее время вне рыночный земельный оборот подвергается существенному государственному регулированию, направленному на поиск максимального удовлетворения потребностей граждан и юридических лиц в земельных участках, с одной стороны, и на соблюдение прав и законных интересов третьих лиц, связанных с использованием соседних земельных участков, — с другой. Такое влияние подчиненное территориальным планам использования земель и зонированию территории предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам обеспечивает баланс частных и общественных интересов в рациональном использовании и охране земель как основы

жизни и деятельности общества. И в этом плане приведенные параметры государственного регулирования вне рыночного земельного оборота объективно обусловлены.

Стимулирование развития рыночного земельного оборота возможно при проведении целостной системы мер правового и экономического характера. В правовом плане эти меры можно условно разделить на следующие группы: а) установление специальных правил совершения сделок с земельными участками; б) совершенствование регулирования отношений собственности на землю; в) совершенствование правовой основы инфраструктуры земельного рынка.

Становление земельного рынка напрямую связано с отменой монополии государственной собственности на землю и установлением в Российской Федерации права частной собственности на землю, ибо реализация основного правомочия собственника — права распоряжения — с неизбежностью включает землю в гражданский оборот с некоторой «мерой допущения земельного оборота» т.е. возможность совершения собственником земельного участка любых предусмотренных законом сделок, но совершения их с соблюдением установленных федеральным законом правил.

В параграфе втором речь идет о соотношении частного и публичного начал в правовом регулировании рынка земли. Большое значение для современных правоотношений в России имеет соблюдение баланса интересов общества и частных лиц при осуществлении пользования и распоряжения землей. Основной проблемой в этой области является определение пределов государственного вмешательства в правомочия пользования землей.

Соотношение частного и публичного начал в правовом регулировании общественных отношений рассматривается, как правило, с позиции соотношения публичного правового и частного правового регулирования, имеющих – на взгляд диссертанта – идентичную природу. Применительно к отношениям, складывающимся по поводу земли, особенно же в аспекте совершения сделок с земельными участками, на первый план выходит проблема соотношения гражданского и земельного права в регулировании земельных имущественных отношений. Выявление соотношения гражданского и земельного права в регулировании рынка земли не позволяет четко вы-

явить сферы регулирования данной области отношений со стороны каждой из этих отраслей права, поскольку, в сфере имущественных отношений они дополняют друг друга: гражданское законодательство ссылается на особенности регулирования отношений нормами земельного законодательства, а в земельном законодательстве содержатся нормы гражданского права.

Проводится анализ категорий «публичное право» и «частное право» в рамках предмета исследования. Делается вывод, что отношения связанные с рыночным оборотом земли относятся к сфере частноправового (гражданско-правового) регулирования. Однако нельзя заключить, что правовое регулирование земли осуществляется только посредством гражданского законодательства. Современному земельному законодательству здесь отведено не последнее место. К области земельно-правового регулирования можно отнести: охрану земель, их кадастровый учет, землеустройство; порядка формирования категорий земель и правил их использования, права и обязанности землепользователя, землевладельца, собственника земельного участка, дополнительные основания прекращения договора аренды земли, земельный контроль, ответственность за правонарушения в области использования и охраны земель и др. Таким образом, можно говорить и о том, что рынку земли свойственно гражданско-правовое регулирование с учетом норм земельного законодательства.

Кроме того, в работе исследуется влияние частноправового регулирования на земельные отношения. Проникновение частноправового регулирования в земельные отношения помимо положительных моментов имеет и свои минусы, к которым в первую очередь следует отнести возможность игнорирования публичных интересов вследствие утраты государством контроля над земельным оборотом, в том числе над сделками, совершаемыми по поводу земли. Поэтому действие норм ГК РФ должно быть скорректировано применительно к сделкам с землей путём публично правового регулирования.

Третий параграф посвящен приватизации земли как основе рынка земли в городских поселениях. В целом приватизация в современных условиях, сложившихся в России, призвана одновременно выполнить как минимум четыре ведущие функ-

ции: осуществление передачи имущества (прежде всего средств производства), могущего быть объектом приватизации, от государства к частным физическим и юридическим лицам создание первичной инфраструктуры в экономике с достаточно сильным частным сектором и основными элементами рыночных отношений, основанными на действии закона стоимости; изменение социальной структуры общества, образование нового класса предпринимателей — собственников средств производства и изъятие у населения, предприятий и фирм излишней денежной массы, не обеспеченной товарами, ведущее к финансовому оздоровлению экономики и к стабилизации рубля.

В работе отмечается, что важным аспектом Закона о приватизации стало его положение об исключительной возмездности отчуждения государственного и муниципального имущества. При этом применительно к земельным отношениям, учитывая сферу действия Закона о приватизации, следует отметить, что в настоящее время приватизация земельных участков не всегда является возмездным отчуждением государственного и муниципального имущества. Это обусловлено тем, что специальные законы, регулирующие оборот земельных участков предусматривают возможность и бесплатной приватизации земель. Так ст 28 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66 –ФЗ « О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан » устанавливает что приватизация садовых, огородных и дачных земельных участков может осуществляться в том числе бесплатно. Данное положение корреспондирует с нормами подпункта 7 пункта 1 статьи 1 и пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса РФ .

Однако следует заметить, что Земельный кодекс РФ предоставляя гражданам обладающими земельными участками на правах постоянного пользования и пожизненного наследуемого владения, право однократно приобрести их в собственность, не называет данные процедуры приватизацией.

В связи с чем, по мнению диссертанта необходимо скорейшее внесение изменений и дополнений в действующие Земельный кодекс РФ, Закон о приватизации, иные федеральные законы с целью ведения единого и четкого определения не только

понятия «приватизация земельного участка», но и критериев ее возмездности либо безвозмездности, порядка принятия решений уполномоченными органами.

Глава третья – «Договоры в системе правового регулирования рынка земли в городских поселениях» – состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** раскрывается место и роль договоров в системе правового регулирования рынка земли.

Исследовав действующее российское законодательство, автор приходит к выводу, что при установлении общих требований к сделкам с земельными участками, следует иметь в виду, что все ограничения свободы договоров могут быть подразделены на две группы: негативные и позитивные. Негативные ограничения выражаются путем закрепления в законе случаев, при которых заранее предусмотрено, между кем и какие договоры заключаться не могут.

"Негативные" ограничения, установленные Гражданским кодексом РФ, безусловно, должны соблюдаться и при совершении сделок с земельными участками.

Ограничения гражданских прав допускаются на основе федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Что касается гражданского и земельного законодательства, то в них отсутствуют правила о допустимых пределах ограничения частного интереса в пользу публичного, или, иначе говоря, о пределах вмешательства государства в земельные отношения. Необходимость установления таких пределов продиктована не только правовыми проблемами, но, прежде всего, экономическими.

Поэтому целью государственного регулирования земельного оборота должно быть в разной мере как предотвращение негативных социально-экономических последствий совершения сделок с землей, так и обеспечение многообразия форм собственности на землю, их равенства; установление гарантий защиты права частной собственности на землю от необоснованного государственного вмешательства. Все это свидетельствует о необходимости

и важности установления в законодательном акте пределов государственного вмешательства в сферу частных интересов при использовании земельных участков.

Позитивные ограничения свободы договоров, как правило, базируются на обязательном включении условий определенных участниками договорных отношений.

Общий элемент всех рассматриваемых сделок — земельный участок, который вне зависимости от целевого назначения, от наличия на нем строения должен отвечать определенным требованиям. К таким требованиям можно отнести: сохранение разрешенного использования земельных участков городов; наличие кадастрового плана земельного участка в качестве обязательного приложения к сделке; соблюдение минимальных размеров, установленных для участков соответствующего целевого использования.

Действующее законодательство РФ должным образом не решает проблему неэкономичного дробления земли. Нет ни разрешительной системы сделок, ни универсального правила об ограничении минимального размера участка, по поводу которого совершается сделка.

Во втором параграфе анализируется понятие договора аренды земли, его признаки, форма и особенности.

По представленному в исследовании мнению, договор аренды земельного участка является гражданско-правовым договором, поскольку именно гражданское законодательство составляет основу его правового регулирования. Среди объектов аренды пункт 1 статьи 607 ГК РФ при этом в первую очередь называет земельные участки. Земельный кодекс РФ 2001 года в пункте 3 статьи 3 относит имущественные отношения по совершению сделок с земельными участками также к предмету регулирования гражданского законодательства.

Делается вывод, что договор аренды земельных участков подлежит более жесткому государственному контролю, выражающемуся в порядке государственной регистрации. Освобождение от такой регистрации сделок, заключаемых на срок менее 1 года может привести к ослаблению этого контроля и, кроме того, позволяет не

применять указанное требование к договорам аренды, заключенным без указания срока. Поэтому следует исключить из Земельного кодекса пункт 2 статьи 26, устанавливающий такое право.

Договорные отношения имеют свободный характер, что дает возможность сторонам договора изменить или расторгнуть его по взаимному соглашению. Если стороны не достигли такого соглашения, договор, может быть, расторгнут по решению суда, но только при условии, что имело место существенное нарушение договора одной из сторон. Договор аренды земельного участка прекращается: (1) по соглашению сторон; (2) по решению суда; (3) по истечении срока аренды при наличии письменного заявления арендодателя. Законодательство предусматривает и другие основания прекращения права аренды: (4) смерть собственника и отсутствие правопреемника; (5) смерть арендатора и отсутствие наследника, желающего воспользоваться преимущественным правом на заключение договора аренды; (6) в случае невыполнения арендатором обязательств, предусмотренных договором аренды, а также (7) в случаях, предусмотренных общими основаниями прекращения прав на землю.

Гражданским законодательством предусмотрены основания досрочного расторжения договора аренды (статьи 619, 620 ГК РФ), причем пункт 2 статьи 450 ГК РФ допускает существование и других оснований, предусматривающих досрочное расторжение договора в судебном порядке по требованию одной из сторон. Земельное законодательство устанавливает в статье 46 Земельного кодекса РФ основания принудительного прекращения права на земельный участок. Такое принудительное прекращение прав в отношении договора аренды возможно лишь по решению суда.

На наш взгляд, неправомерно установление возможности изъятия земельного участка у арендатора. Невозможно прекратить аренду и посредством реквизиции (подпункт 6 пункта 2 статьи 46 Земельного кодекса РФ). Не решается законодателем проблема изъятия арендуемого участка для государственных нужд. За нарушение земельного законодательства также нельзя изъять земельный участок у арендатора, если участок арендуется у частного лица.

Обращается внимание, что статьи 46, 49, 53, 54 и другие нормы Земельного кодекса РФ 2001 года игнорируют то обстоятельство, что основания прекращения вещных прав (глава 15 ГК РФ) отличаются от прекращения обязательств (главы 26 и 29 ГК РФ). В связи с этим, право собственности и иные вещные права прекращаются по-иному, чем аренда. Таким образом, в соответствующих статьях Земельного кодекса РФ должны быть установлены не основания прекращения аренды, а основания досрочного расторжения договора аренды земельного участка по инициативе арендодателя.

Много споров возникает в связи с досрочным расторжением договора земельного участка по инициативе одной из сторон. Такое расторжение возможно либо по соглашению сторон, либо в судебном порядке. Споры в этой области, можно подразделить на споры по искам о признании недействительными постановлений администраций об изъятии земельных участков у арендаторов в связи с передачей их третьим лицам и споры о досрочном расторжении договора по требованию арендодателя.

Практика применения пункта 5 статьи 22 Земельного кодекса РФ позволяет говорить о необходимости его кардинального пересмотра и принятия нормы, аналогичной норме пункта 2 статьи 615 ГК РФ, то есть необходимо предусмотреть согласие арендодателя на совершение действий по распоряжению правами аренды на земельный участок. Применение действующей редакции пункта 5 статьи 22 Земельного кодекса привело к тому, что оборот такого специфического объекта, как земельный участок, регулируется более либеральными по своему содержанию нормами по сравнению с нормами об аренде движимого имущества.

В соответствии с пунктом 9 статьи 22 Земельного кодекса при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право осуществлять распоряжение без согласия собственника, при условии его уведомления. Таким образом, норма пункта 9 статьи 22 Земельного кодекса практически лишает арендодателя возможности влиять на выбор арендатором лица, которому передаются права и обязанности по договору аренды.

В параграфе третьем раскрывается вопрос о предмете договора купли-продажи и о связанных с ним особенностях правового регулирования купли-продажи земли.

Диссертантом предложен метод недопущения нерационального дробления земельных участков при совершении сделок купли-продажи. При этом неэкономичное дробление или разделение земельного участка должно служить основанием для признания сделки недействительной.

Сделка, в результате которой нарушено требование о максимальном размере земельного участка, должна квалифицироваться как ничтожная в силу ст 168 ГК РФ. Причем сделка должна быть признана ничтожной полностью, а не в части превышения установленного максимального размера по той причине, что превышающая часть не является "самостоятельным" объектом права, к тому же она может быть меньше установленного минимального размера земельного участка.

Диссертант исследует юридический способ перевода в общую собственность уже возникшей исключительной собственности на помещения в одном здании в случае купли-продажи земельного участка. Очевидно, что таким способом не может быть судебное решение: если по суду собственность можно разделить, то соединить - невозможно.

Поэтому приходится исходить из того, что, хотя сложившиеся отношения фактического совместного владения без формальной юридической связи между совладельцами не являются нормальными, эффективных путей исправления ситуации средствами действующего закона не предусмотрено. Наряду с поисками путей законодательного исправления ситуации автор предлагает в качестве пусть не радикального, но все же существенного смягчения возникающих конфликтов ряд мер:

- установление сервитута обеспечивающего, во всяком случае, наиболее рациональное управление объектом общего владения, какое возможно при отсутствии общей собственности.

Практикуемый действующим законодательством вариант закрепления земли "пропорционально" размерам принадлежащих помещений прямо отсылает к общей

долевой собственности и правомерен лишь в ее рамках, не имеет видимых законных оснований, а также не способен указать внятные способы пользования и распоряжения земельным участком.

- установление свободно отчуждаемого вещного права на часть здания, например права пользования помещением, которое только тем отличается от общей собственности, что не предусматривает ограничений на продажу в виде преимущественного права покупки. Такое право собственник здания мог бы создавать путем возмездного договора с покупателем так же, как, например, возможно установление договором сервитута или иного вещного права. С доктринальной точки зрения это вещное право, как и любое вещное право, могло бы рассматриваться как часть права собственности. Соответственно, возможен договор о передаче этого права самому собственнику и тем самым погашении этого права, восстановление собственности в полном объеме.

Кроме того, нашему законодательству известны решения, элиминирующие одни вещные права и вводящие им на смену другие, как это было сделано, например, с правами на землю. Поэтому представляется возможным решение (переходный закон), запрещающее дальнейшее распоряжение правами на нежилое помещение без их преобразования в право общей собственности (по соглашению всех владельцев здания), либо в указанное законом вещное право по воле самого владельца нежилого помещения.

В работе также ставится вопрос о законности статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации. Норма ст. 36 ЗК РФ допускает приобретение права на земельный участок исключительно при совместном обращении в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления всех собственников строений. Другой порядок приобретения права собственности на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, законом не предусмотрен. Диссертантом обосновывается, что норма ст. 36 ЗК РФ является ограничительной, не выдерживает критики с позиций системы права, включая конституционное, земельное и гражданское законодательство в их взаимосвязи.

Совершенно очевидно, что описана ситуация, типичная для всей городской застройки. Можно с уверенностью сказать, что именно так и обстоит дело в большинстве случаев, а совместного обращения владельцев, как хорошо известно, достичь не удается практически никогда.

Поэтому предлагается на законодательном уровне изменить порядок приобретения прав на земельные участки, предусмотренный статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, излагаются основные выводы, имеющие как теоретическое, так и практическое значение, показываются перспективы дальнейшей разработки поставленных проблем.

По теме диссертационного исследования опубликованы следующие основные работы:

1. Жир мөнэсбэтләрэн кәйләү // Ватаным Татарстан. – 10 января 2001. – № 4(23822).
2. Пядь родной земли // Время и деньги. – 25 января 2001 г. - №14.
3. Основания земельных правоотношений и судебная практика // Суд и правосудие в РФ: актуальные проблемы / Материалы научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня рождения профессора А.Т.Бажанова, статьи учеников и последователей гуманиста. – Казань: Изд-во Казан. Ун-та, 2001. - ISBN-5-7464-0667-8, с.73-82.
4. Договорное регулирование оборота земель в городском поселении.– Казань. – 2006 год.