

**ДЗАГОЕВ**  
**Сослан Вячеславович**

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПРИБРЕТЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ, НАХОДЯЩИЕСЯ  
В ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

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

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Диссертация выполнена на кафедре предпринимательского и трудового права ФГОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова».

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
**КОКОЕВА Луиза Темболатовна**

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**РЫЖЕНКОВ Анатолий Яковлевич**

доктор юридических наук, профессор  
заслуженный юрист Российской Федерации  
**КОРШУНОВ Николай Михайлович**

**Ведущая организация:** Саратовская государственная академия права

Защита состоится 19 декабря 2008 г. в 14-00 часов на заседании объединенного диссертационного совета ДМ-220.038.10 при Кубанском государственном аграрном университете по адресу: 350044, г.Краснодар, ул.Калинина, 13, юридический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Кубанского государственного аграрного университета

Автореферат разослан «\_\_\_» ноября 2008 года.

Ученый секретарь  
объединенного диссертационного  
совета ДМ-220.038.10  
доктор юридических наук, профессор

**В.П. КАМЫШАНСКИЙ**

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Проводимая в Российской Федерации почти двадцать лет земельная реформа привела к коренному изменению правового регулирования отношений собственности на земельные участки. Провозглашение в Конституции России многообразия форм собственности на землю и иные природные ресурсы повлекло необходимость формирования гражданско-правового механизма перераспределения земельных участков и других природных ресурсов из публичной в частную собственность, типичным проявлением которого является увеличение роли и значения торгов.

Несмотря на ожесточенные политические дискуссии о допустимости вовлечения земельных участков в гражданский оборот и обоснованности закрепления в Конституции частной собственности на землю, равно как и призывы к фактическому низведению правового статуса земельных участков до уровня обычного товара, законодателю удалось удержать важный для позитивного развития общества баланс частных и публичных интересов в сфере регулирования земельных отношений. При этом большую роль на поступательное развитие земельной реформы, как это не парадоксально, оказала происходящая параллельно с земельными преобразованиями реформа градостроительного законодательства, призванная сократить коррупционную емкость отрасли и создать прозрачные и подконтрольные гражданскому обществу механизмы контроля за застройкой территорий населенных пунктов.

В настоящий момент земельный участок выступает объектом гражданских, земельных, налоговых, экологических, градостроительных и иных правоотношений. В каждом конкретном случае в сферу правового регулирования попадает тот или иной элемент правового режима земельного участка. В случае, когда земельный участок выступает объектом гражданских правоотношений, он выступает как объект недвижимости, попадая в частноправовую сферу действия норм гражданского права.

Усложнение правового регулирования земельных отношений не позволяет провести четкую грань и «развести по разные стороны баррикад» нормы земельного и гражданского права.

Следует констатировать, что к настоящему моменту законодатель определился с принципиальным направлением реформ, несмотря на сохранение определенных законодательных пробелов и коллизий ГК и ЗК РФ, проблем на уровне правоприменительной практики. Очевидна необходимость дальнейшего осмысления проводимых реформ и корректировки выбранного пути в духе конституционных норм о построении рыночной экономики и правового государства, поиска сочетания частных и публичных интересов.

### **Степень разработанности темы в юридической литературе**

Правовое регулирование отношений собственности, а также особенности приобретения прав на различные объекты гражданского оборота (включая земельные участки), уже неоднократно попадали в поле зрения ученых-юристов. Проблемам гражданско-правового режима недвижимого имущества посвящены труды дореволюционных ученых-цивилистов К.П.Победоносцева, Д.Е.Мейера, П.П.Цитовича, Г.Ф.Шершеневича, а также современных ученых Т.Е.Абовой, Е.А.Бабайцевой, В.А.Белова, М.И.Брагинского, В.В.Витрянского, В.С.Ема, В.П.Камышанского, О.М.Козырь, Л.Т.Кокоевой, В.А.Лапача, А.А.Маковского, Ю.Д.Романца, А.Я.Рыженкова, К.И.Скловского, Е.А.Суханова, Ю.К.Толстого, Е.М.Тужиловой-Орданской, Л.А.Чеговадзе, А.Е.Черноморца, В.В.Чубарова, В.Ф.Яковлева и других авторов.

Особенности оборота недвижимых вещей, а также проведения процедуры торгов по продаже различного рода имущества были исследованы на монографическом уровне в трудах О.В.Бурлаченко, Л.Ф.Гатаулиной, С.И.Герасина, Н.П.Лотниковой, Н.С.Михайловой, С.В.Нарушкевич, В.В.Романовой, С.В.Савиной, Д.Н.Сахабутдиновой, В.И.Яковлева и др.

Специфика правового положения земельного участка не только как объекта гражданских прав, но и как природного объекта (природного ресурса), составной части окружающей среды, рассматривалась в работах Ф.Х.Адиханова, А.П.Анисимова, С.А.Боголюбова, Е.С.Болтановой, Г.А.Волкова, А.К.Голиченкова, В.В.Дмитриева, Ю.Г.Жарикова, И.А.Иконицкой, О.В.Карамышевой, Н.И.Краснова, О.И.Крассова, Н.Б.Маловой, Н.Н.Мисник, Н.Т.Разгельдеева, Н.А.Сыродоева, С.А.Чаркина, Г.В.Чубукова и т.д.

Однако в большинстве указанных работ основной акцент делался либо на исследование проблем гражданско-правового режима и оборота объектов недвижимости в целом, либо на выявление специфики правового положения земельных участков и межотраслевого регулирования отношений по их использованию и охране. Вместе с тем, на современном этапе правовой реформы произошли существенные изменения именно гражданско-правового режима земельных участков, включая регламентацию процедуры земельных торгов (аукционов и конкурсов), а также совершенствование процесса выкупа правообладателями объектов недвижимости земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Изменилась и роль законодательства субъектов РФ, еще восемь лет назад игравшего ведущую роль в регулировании земельных отношений и сейчас утратившего ее.

Рассмотрение данной цивилистической динамики в контексте эволюции земельного и градостроительного законодательства почти ни разу не попадало в сферу внимания представителей современной юридической науки, хотя значение подобных исследований трудно переоценить. Столь же мало внимания в современной юриспруденции уделяется поиску надлежащих правовых средств регулирования процедуры предоставления земельных участков из публичной собственности гражданам и юридическим лицам в собственность или аренду для целей, не связанных со строительством. Наполнение данной процедуры гражданско-правовым содержанием является

одной из актуальных проблем не только теории, но и правоприменительной практики.

**Целью диссертационной работы** является исследование гражданско-правовых доктрин, норм и правоотношений, складывающихся по поводу приобретения земельных участков в частную собственность или аренду из публичной собственности для различных видов разрешенного использования, разработка теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на решение выявленных проблем.

Указанная цель исследования предопределила постановку следующих взаимосвязанных научных **задач**:

- исследовать земельный участок как объект правоотношений;
- провести научную классификацию гражданско-правовых оснований приобретения земельных участков в частную из публичной собственности;
- рассмотреть формирование (эволюцию) механизма приобретения права частной собственности на земельные участки из публичной собственности;
- исследовать правовое регулирование оборотоспособности земельных участков как объектов гражданских правоотношений;
- проанализировать гражданско-правовую специфику предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков для строительства из публичной собственности на торгах;
- выявить цивилистические проблемы предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством;
- раскрыть особенности приобретения земельных участков из публичной собственности гражданами и юридическими лицами – частными собственниками различных объектов недвижимости.

**Объектом исследования** выступают гражданско-правовые отношения, возникающие по поводу приобретения гражданами и юридическими лицами в собственность или аренду земельных участков, находящихся в публичной собственности, для различных вариантов их разрешенного использования; **предметом исследования** – правовое положение и деятельность субъектов

гражданских правоотношений, направленная на реализацию предусмотренных гражданским и земельным законодательством субъективных прав и юридических обязанностей граждан и юридических лиц по приобретению земельных участков в частную собственность или аренду.

**Теоретическая и методологическая основы диссертационного исследования.** Теоретической основой диссертации выступают фундаментальные научные разработки науки гражданского и земельного права, общей теории права и государства, истории, социологии и философии права. При проведении диссертационного исследования использовались диалектический, исторический, формально-логический, статистический, метод системного анализа, сравнительно-правовой и другие методы научного познания.

**Научная новизна работы** состоит в том, что сформулированные в ней положения и выводы позволяют полнее раскрыть историю становления и развития, сущность, содержание и функции такого межотраслевого правового института, как приобретение земельных участков в собственность или аренду гражданами и юридическими лицами из публичной собственности для строительства либо целей, не связанных со строительством.

В работе проанализированы не только законодательство и современная научная доктрина, но и существующая практика предоставления земельных участков для различных видов разрешенного использования, гражданско-правовой механизм такого предоставления, что позволило осмыслить данную проблему в целом и предложить ряд моделей по перспективному совершенствованию законодательства и правоприменительной практики.

В работе проведено разграничение гражданско-правовых способов приобретения земельных участков в частную собственность с участием органов публичной власти и без такового, показана специфика правового регулирования роли органов публичной власти в этой процедуре. Проведен

анализ соотношения гражданского и земельного законодательства, выявлены существующие противоречия и предложены варианты их решения.

Основные положения настоящего диссертационного исследования могут служить теоретической базой для дальнейшей научной разработки проблем, связанных с приобретением и прекращением права собственности или аренды земельных участков гражданами и юридическими лицами, теории собственности, оборотоспособности земельных участков.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие **основные положения и выводы, выносимые на защиту:**

1. Доказывается, что земельный участок может выступать в качестве объекта гражданских правоотношений в трех различных качествах:

- как простая недвижимая вещь (например, участок сельскохозяйственного назначения с принадлежностями – почвенным слоем и растениями);

- как сложная недвижимая вещь. В этом случае на земельном участке расположены объекты недвижимости – здания, строения, сооружения, объекты незавершенного строительства. Анализ данной правовой реальности позволяет говорить о формировании в гражданском праве новой категории – «единого объекта» недвижимости, включающего земельный участок с расположенными на нем зданиями, строениями, сооружениями, связанными с ним «единой судьбой», означающей *взаимное следование* объектов недвижимости и земельного участка судьбе друг друга;

- земельный участок может являться составной частью отдельного объекта гражданских прав – *имущественного комплекса*, включающего, в том числе, и земельные участки, которые в данном случае не играют самостоятельной роли и подчиняются общему гражданско-правовому режиму имущественного комплекса как объекта гражданских прав. Сам же имущественный комплекс не является ни сложной, ни недвижимой вещью.

2. Аргументируется вывод о том, что гражданско-правовые основания приобретения права частной собственности на земельные участки – это

предусмотренные гражданским и земельным законодательством юридические факты (фактические составы), с наступлением которых нормы права связывают возмездное приобретение или переоформление прав на земельные участки физических и юридических лиц и соответствующее их прекращение у публично-правовых образований.

3. Обосновывается вывод о том, что гражданско-правовые начала в правоотношениях предоставления и переоформления в частную собственность земельных участков, находящихся в публичной собственности, проявляются в проведении торгов для предоставления земельного участка для строительства, а также в осуществлении выкупа земельного участка, занятого приватизированными объектами недвижимости. Применительно к отдельным категориям земель процедуры предоставления земель для строительства и целей, не связанных со строительством, имеют свою цивилистическую специфику.

4. Аргументируется необходимость различать правовые категории «земельный оборот», «оборотоспособность земельных участков» и «ограничения прав на землю». Кроме того, является недопустимым смешение экономических и юридических категорий, таких как «земельный рынок» и «гражданский оборот», отображающих две стороны бытия данного явления – внутреннюю (экономическое содержание) и внешнюю (правовая форма).

5. Доказывается, что по отношению к общей процедуре проведения торгов по ГК РФ, правовое регулирование земельных торгов содержит ряд специальных правил: земельный участок императивно предоставляется по итогам открытых аукционов только для жилищного строительства и комплексного освоения территории в целях жилищного строительства. Для всех остальных видов строительства законодатель оставляет органам публичной власти возможность выбора: проводить торги в любой форме (открытый или закрытый аукцион, конкурс), либо предоставлять участки в

аренду по процедуре предварительного согласования мест размещения объекта.

6. Аргументируется вывод о том, что в российском земельном законодательстве, научной доктрине и правоприменительной практике отсутствует четкое понимание перечня «целей, не связанных со строительством», равно как и единой Концепции их гражданско-правового режима. В предлагаемом рамочном документе перечисляются виды целей, не связанных со строительством применительно к существующим категориям земель, определяются особенности гражданско-правового режима участков в каждой категории.

7. Доказывается, что в земельном законодательстве терминологически различаются процедуры «выкупа» земельных участков (для государственных или муниципальных нужд) и «продажи» участков, находящихся в публичной собственности, гражданам и юридическим лицам под зданиями, строениями, сооружениями, объектами незавершенного строительства. Обе указанные процедуры опосредуют возмездный переход земельных участков в частную собственность из публичной либо наоборот и имеют различное наименование, являясь частным случаем договора купли-продажи недвижимости.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в том, что сформулированные выводы могут быть использованы для совершенствования гражданского и земельного законодательства, регулирующего основания и порядок приобретения земельных участков гражданами и юридическими лицами в частную собственность или аренду из публичной собственности, а также при разработке разъяснений высших судебных органов по проблемам практики применения земельного законодательства.

Кроме того, данные выводы будут интересны для научной доктрины, целей учебного процесса, а также в правоприменительной практике органов публичной власти, осуществляющих предоставление земельных участков в

частную собственность или аренду посредством организации и проведения земельных торгов либо иным предусмотренным законом способом.

**Апробация результатов работы.** Диссертация была обсуждена и одобрена на заседании кафедры предпринимательского и трудового права ФГОУ ВПО «Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л.Хетагурова». Основные положения и выводы, содержащиеся в диссертации, внедрены в учебный процесс Северо-Кавказского военного института внутренних войск МВД России и Северо-Осетинского государственного университета, использованы в ходе совещаний и семинаров с участием представителей правоприменительных органов, при разрешении земельных споров в Арбитражном Суде и в районных судах РСО - Алания, а также изложены в выступлениях на научно-практических конференциях и опубликованных работах автора.

**Структура работы** обусловлена целями и задачами исследования. Она состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, библиографического списка.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

*Во введении* обосновываются актуальность темы исследования, степень ее разработанности, определяются предмет, цель и задачи исследования, его теоретическая база, научная новизна, практическая значимость полученных результатов, формируются положения, выносимые на защиту.

**Глава первая «Общая характеристика земельных участков как объектов гражданских прав и процедур их приобретения»**, состоящая из четырех параграфов, посвящена рассмотрению особенностей правового положения земельных участков как объектов гражданских прав, истории и классификации процедур их приобретения.

*В первом параграфе «Земельный участок как объект гражданских правоотношений»* диссертант рассматривает различные концепции

понимания сущности гражданских правоотношений и их объектов, придерживаясь методологического подхода к пониманию гражданского правоотношения как следствия урегулирования фактического жизненного отношения нормой права. Смысл же категории объектов гражданских прав заключается в установлении для них определенного гражданско-правового режима, определяемого не для каких-то благ (объектов материального мира), а для людей, совершающих по поводу этих благ определенные юридически значимые действия. Диссертант разделяет высказанную в научной литературе позицию считать объектом гражданских правоотношений *правовой режим* определенных благ (а не сами блага), различая непосредственный (поведение) и опосредованный (материальное и нематериальное благо) объекты правоотношения.

Рассматривая особенности правового положения земельного участка как объекта гражданских прав, диссертант анализирует дискуссионный вопрос о соотношении норм гражданского и земельного права при регулировании земельных отношений. Суть данной дискуссии заключается в том, что земельный участок является основной недвижимой вещью и, соответственно, объектом гражданских правоотношений, и в тоже время, в отличие от остальных объектов недвижимости (зданий, строений, сооружений и т.д.), еще и природным объектом, составной частью окружающей среды.

В связи с этим, существует несколько научных методологических подходов к выявлению данного соотношения. В первую «цивилистическую» группу входят ученые, отдающие приоритет в регулировании земельных отношений нормам гражданского права (В.В.Витрянский, И.С.Ковалева, Н.П.Лотникова, А.Л.Маковский, Е.А.Суханов). Поддерживая сторонников этого направления в части необходимости более четкого и последовательного законодательного разграничения сферы действия норм гражданского и земельного права, автор возражает некоторым радикальным сторонникам данного направления, предлагающим фактически «избавиться»

от ЗК РФ и земельного законодательства, растворив его в гражданском законодательстве.

Во вторую «земельную» входят авторы, предлагающие сохранение и в новых экономических и политических условиях приоритетности регулирования земельных отношений преимущественно нормами земельного права (Н.И.Краснов, Б.В.Ерофеев, Н.Н.Осокин, Ю.Г.Жариков, Г.В.Чубуков).

В третью «компромиссную» группу входят участники дискуссии (А.П.Анисимов, Н.Н.Мисник, А.Хаджиев, В.В.Чубаров и другие), предлагающие компромиссные варианты решения теоретического и практического вопроса соотношения земельного и гражданского законодательства в земельных отношениях. Разделяя последний подход, диссертант полагает, что земельные отношения как таковые включают в себя отношения по использованию и по охране земель. В части использования можно говорить о соотношении норм земельного и гражданского права; в части охраны – норм земельного и экологического права. Соответственно, в первом случае объектом правового регулирования могут быть частноправовые отношения по поводу земельного участка как недвижимого имущества и публично-правовые отношения по поводу использования земель и земельных участков (землеустройство; кадастровый учет; территориальное планирование, градостроительное зонирование, планировка и межевание территории, резервирование и т.д.).

В частноправовой группе, в свою очередь, следует разделять отношения, затрагивающие внешнюю и внутреннюю сторону «бытия» земельных участков, подразумевая под этим, с одной стороны, требования к форме сделок с земельными участками; условия и порядок заключения договора (в том числе порядок проведения публичных торгов по продаже земельных участков из публичной в частную собственность); условия действительности сделок и т.д. К внутренней стороне диссертант относит установление перечня изъятых или ограниченных в обороте земельных участков; нормирование предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков

т.д. Соответственно, первая (внешняя) сторона частноправовых земельных отношений регулируется приоритетно нормами гражданского права, и лишь в случае прямых отсылок – земельным правом. Во втором случае приоритетными являются нормы земельного права.

Из этого следует вывод о том, что земельный участок может выступать объектом гражданских, земельных, налоговых, экологических, градостроительных и иных правоотношений. В каждом конкретном случае в сферу правового регулирования попадает тот или иной элемент правового режима земельного участка. В случае, когда земельный участок выступает объектом гражданских правоотношений, он выступает как объект недвижимости, попадая в частноправовую сферу действия норм гражданского права. Усложнение правового регулирования земельных отношений не позволяет провести четкую грань и «развести по разные стороны баррикад» нормы земельного и гражданского права. Сама постановка такого вопроса в известной степени абсурдна в условиях существования межотраслевых правовых институтов.

Исследование современного гражданского и земельного законодательства показывает, что земельный участок может выступать в качестве объекта гражданских правоотношений в трех принципиально разных качествах:

- как простая недвижимая вещь (например, участок сельскохозяйственного назначения с принадлежностями – почвенным слоем и растениями);

- как сложная недвижимая вещь. В этом случае на земельном участке расположены объекты недвижимости – здания, строения, сооружения, объекты незавершенного строительства. Анализ данной правовой реальности позволяет говорить о формировании в гражданском праве новой категории – «единого объекта» недвижимости, включающего земельный участок с расположенными на нем зданиями, строениями, сооружениями, связанными

с ним «единой судьбой», означающей *взаимное следование* объектов недвижимости и земельного участка судьбе друг друга;

- земельный участок может являться составной частью отдельного объекта гражданских прав – *имущественного комплекса*, включающего, в том числе, и земельные участки, которые в данном случае не играют самостоятельной роли и подчиняются общему гражданско-правовому режиму имущественного комплекса как объекта гражданских прав. Сам же имущественный комплекс не является ни сложной, ни недвижимой вещью.

Во *втором параграфе* **«Классификация гражданско-правовых оснований приобретения земельных участков из публичной собственности»** диссертант сразу же формулирует цель ее проведения - поиск правовых закономерностей в законодательном закреплении оснований и способов приобретения земельных участков в частную собственность из собственности публичной; системное рассмотрение таких закономерностей в межотраслевом контексте, что позволяет доктринально выявить как законодательные пробелы и коллизии, так и проблемы в сфере правоприменительной практики. Критерием проводимой классификации является отраслевое закрепление и степень участия органов публичной власти в процедурах приобретения гражданами и юридическими лицами земельных участков различного целевого назначения и разрешенного использования в частную собственность.

Исследуя гражданское и земельное законодательство, диссертант приходит к выводу о том, что в настоящий момент можно говорить о приобретении прав на земельные участки в результате:

1) принятия соответствующих решений органами публичной власти о предоставлении (переоформлении) земельного участка в частную собственность либо на ином праве за плату или бесплатно;

2) приобретения земельного участка в собственность гражданином или юридическим лицом в результате совершения сделки с таким же субъектом гражданского права.

3) приобретения или переоформления земельного участка в частную собственность из собственности публичной, когда имеет место сложный фактический состав, и наряду с самим решением органа публичной власти о передаче земельного участка в частную собственность необходимо проведение ряда дополнительных гражданско-правовых процедур, например, торгов, с заключением по их итогам договора купли-продажи (аренды) участка. Учитывая наличие сложного фактического состава, содержащего гражданско-правовые и административно-правовые элементы, диссертант предлагает именовать данную классификационную группу как «смешанная процедура».

В рамках данной процедуры выделяются две подгруппы.

Во-первых, в ст.30 ЗК РФ различаются процедуры предоставления земельного участка для строительства и для целей, не связанных со строительством. Обе указанные процедуры принадлежат к одной классификационной подгруппе – предоставление земельных участков впервые из публичной (государственной или муниципальной) собственности. Такое предоставление может осуществляться за плату или бесплатно посредством проведения торгов (либо без таковых) в собственность или аренду. При этом обращается внимание на то, что не все земельные участки могут предоставляться в собственность гражданам и юридическим лицам для строительства либо целей, не связанных со строительством в собственность.

Во-вторых, у гражданина или юридического лица уже может находиться земельный участок на праве аренды или постоянного (бессрочного) пользования. Данные лица вправе осуществить переоформление (приватизацию) права постоянного (бессрочного) пользования (права аренды) земельным участком на право частной собственности. Принципиальной особенностью данной подгруппы является то, что выкупаемые земельные участки могут располагаться либо под «обычными» объектами недвижимости, либо являться составной частью отдельного

объекта гражданских прав – имущественного комплекса, обладающего специфичным гражданско-правовым режимом.

Предоставление впервые земельных участков в частную собственность для строительства имеет свою специфику в границах категории земель населенных пунктов. Анализ земельного законодательства позволяет говорить о существовании трех принципиально разных с точки зрения правовых последствий процедур предоставления участков для жилищного строительства: по договору о развитии территории; предоставление земельного участка в аренду для комплексного освоения в целях жилищного строительства; предоставление земельного участка в собственность или аренду на торгах для «точечной застройки», то есть строительства отдельного многоквартирного дома.

Остальные варианты приобретения права частной собственности на земельные участки гражданами и юридическими лицами под застройку не имеют заслуживающей внимания *гражданско-правовой специфики*, а производятся в административном порядке. При этом обращается внимание на развивающуюся параллельно тенденцию правового регулирования природоресурсовых отношений, связанную с принятием новых Лесного и Водного кодексов РФ, и вытекающее из них усиление гражданско-правовых начал в регулировании процедур представления данных природных ресурсов.

Проанализировав указанные особенности, диссертант приходит к выводу о том, что гражданско-правовые основания приобретения права частной собственности на земельные участки – это предусмотренные гражданским и земельным законодательством юридические факты (фактические составы), с наступлением которых нормы права связывают возмездное приобретение или переоформление прав на земельные участки физических и юридических лиц и соответствующее их прекращение у публично-правовых образований.

Общественные отношения в сфере приобретения в частную собственность земельных участков из состава государственных или

муниципальных земель могут быть классифицированы: по субъектному составу (с одной стороны, Российская Федерация, субъекты РФ, муниципальные образования; с другой стороны - физические лица (включая индивидуальных предпринимателей, иностранцев и апатридов) и юридические лица); по объекту (земельные участки из состава населенных пунктов и земель сельскохозяйственного назначения, а также частично субкатегорий земель промышленности и земель рекреационного назначения); по процедурам – предоставление впервые в собственность на торгах (для жилищного строительства и комплексного освоения в целях жилищного строительства – на торгах даже в аренду); определенную специфику в рамках общей процедуры имеет выкуп в собственность земельного участка в составе имущественного комплекса, а также предоставление на праве аренды земельного участка с расположенными на нем природными ресурсами (леса, воды, недра).

В *третьем параграфе* **«Формирование и эволюция механизма приобретения права частной собственности на земельные участки из публичной собственности»** в контексте земельной реформы проанализирована динамика перехода земельных участков из публичной собственности в частную в гражданско-правовом порядке.

Анализ правового регулирования земельных отношений первого этапа земельной реформы показал, что первоначально законодатель считал административный порядок в качестве основного способа приобретения любых прав на земельные участки, в том числе и в собственность. В тоже время происходит постепенное зарождение гражданско-правового механизма приобретения в частную собственность земельных участков, включающего два направления: проведение аукционов (по продаже части земель фонда перераспределения в ходе реорганизации колхозов и совхозов; по продаже земельных участков для жилищного строительства - в порядке эксперимента); выкуп участка под приватизированными объектами недвижимости.

В отличие от периода начала – середины 90-х годов XX века, во второй половине 90-х годов производится следующий шаг к прозрачности распределения государственных земель и небольшого снижения коррупционности в этой области посредством расширения сферы проведения аукционов. Если ранее аукционы по приобретению гражданами и юридическими лицами земельных участков для строительства проводились в порядке эксперимента и крайне редко, то с конца 1997 г. можно говорить о небольшом, но усилении данной позитивной динамики. Всю вторую половину 90-х годов прошлого века и вплоть до вступления в силу ЗК РФ действовали Указы Президента РФ начала 90-х годов, определявшие порядок проведения таких аукционов и процедуры выкупа земельных участков под приватизированными объектами недвижимости. Весьма большее значение имела тогда и динамика правового регулирования земельных отношений субъектами Российской Федерации.

Именно законами и иными нормативными актами последних в 90-е годы XX в. был дополнен и конкретизирован установленный федеральными нормативно-правовыми актами порядок проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже земельных участков (права их аренды). Недостатками такого регионального правового регулирования являлось дублирование отдельных положений федеральных законов и подзаконных актов, а также установление ряда норм, противоречащих Конституции РФ и федеральным законам.

Принципиальные изменения в правовом регулировании земельных отношений начинают происходить после вступления в силу нового Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. Именно тогда начинается новый этап разграничения государственной собственности на землю и начинают четко различаться две процедуры: предоставления земельных участков для строительства (с предварительным согласованием мест размещения объекта или без такового), а также для целей, не связанных со строительством. При этом ЗК РФ содержит норму о том, что предоставление

земельных участков для строительства в собственность без предварительного согласования мест размещения объекта осуществляется *исключительно на торгах*.

Получает логическое завершение политическая дискуссия об оборотоспособности сельскохозяйственных земель. Согласно п.1 ст.10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам и юридическим лицам в собственность на торгах (конкурсах, аукционах) за некоторым исключением.

Принципиально новый этап земельной реформы начинается в январе 2005 г., когда вступает силу Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. а вскоре вносятся принципиальные изменения в ГК РФ, ЗК РФ и иные нормативно-правовые акты. Так, преодолены имевшие место существенные коллизии между ЗК РФ и ГК РФ, например, в части правомочий землевладельца или землепользователя по ограниченному распоряжению земельным участком (передаче его в аренду) или по поводу части земельного участка как объекта гражданских правоотношений; произошло дальнейшее сокращение административного регулирования экономики и развитие гражданско-правовых начал в использовании земли и других природных ресурсов; расширился перечень процедур предоставления земельных участков в собственность или аренду для строительства на торгах.

В тоже время обращается внимание на то, что либерализация правового регулирования земельных отношений на современном этапе земельной реформы производится наряду с противоположной тенденцией – усилением публично-правовых начал. Типичным примером последних является Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в

городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

*Четвертый параграф «Оборотоспособность земельных участков»* начинается с анализа ст.129 ГК РФ, подразделяющей все объекты гражданских прав по критерию оборотоспособности три группы: свободные в гражданском обороте; ограниченные в обороте; изъятые из оборота, а также затрагивается ряд терминологических вопросов о соотношении понятий «оборотоспособность» и «оборот» земельных участков. Проанализировав научную доктрину и гражданское законодательство диссертант приходит к выводу о том, что «оборотоспособность земельных участков» как правовая категория означает наличие предусмотренной законом потенциальной возможности (либо ограничения или запрета) для собственника земельного участка (частного или публичного) по распоряжению таковым посредством совершения сделки или иным предусмотренным законом способом (например, орган местного самоуправления может предоставить земельный участок в частную собственность гражданину и в административном порядке).

В свою очередь, «оборот земельных участков» представляет собой реализованную возможность по распоряжению земельным участком частного или публичного собственника (посредством сделки или иным разрешенным законом способом), причем переход земельного участка от одного лица к другому не влечет изменений его правового режима, но изменяет объем прав и обязанностей субъектов конкретных правоотношений. Из этого, в свою очередь, вытекает, что «земельный оборот» является частным случаем более широкой гражданско-правовой конструкции – «гражданского оборота», занимая в его структуре особое место, обусловленное принадлежностью земельных участков к числу природных объектов, части окружающей среды.

Непосредственное же содержание гражданско-правовой конструкции «оборотоспособность земельных участков» означает, что земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, кроме случаев, установленных федеральными законами.

Относительно «свободных в обороте земельных участков» отмечается, что такую свободу не следует понимать буквально. Аргументируется вывод о том, что в отличие от большинства движимых и недвижимых вещей, применительно к земельным участкам такая свобода оборота ограничена необходимостью соблюдения ряда запретов. К ним относятся: неизменность категории, целевого назначения и разрешенного использования участка при осуществлении сделок с ним; прямой запрет на осуществление отдельных видов сделок с земельными участками; ограничения по субъектам таких сделок; необходимость сохранения режима использования земель.

Анализ перечня изъятых и ограниченных в обороте земель позволяет сформулировать следующие выводы. Во-первых, изъятыми из оборота могут быть только федеральные земли (земли, находящиеся в федеральной собственности), в то время как ограниченными в обороте – как федеральные земли, так и земли субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Во-вторых, земли, ограниченные в обороте, могут все же быть переданы в частную собственность, но только в предусмотренных федеральными законами случаях. Акцент на этом диссертант делает потому, что согласно ст.72 Конституции России земельное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Однако в данном случае региональное нормотворчество ЗК РФ исключает.

На основе проведенного анализа формулируется следующая дефиниция: гражданский оборот земельных участков – это переход прав на земельные участки в результате совершения гражданско-правовых сделок,

направленных на установление, изменение и прекращение земельных прав и обязанностей, а также иных гражданско-правовых способов, установленных гражданским и земельного законодательством.

Анализ последних изменений земельного законодательства показал увеличение оснований ограничения оборотоспособности земельных участков. В числе таких новелл диссертант выделяет резервирование земельных участков (осуществляемое в отношении частных собственников - граждан и юридических лиц), а также новую процедуру, появившуюся в апреле 2008 г. и пока еще не получившую официального наименования (мы предлагаем ее называть «неорезервирование»). Последняя категория также является разновидностью ограничений оборотоспособности, но уже не частных, а публичных земельных участков и заключается в том, что на период до 1 января 2009 г. федеральным органам исполнительной власти запрещено согласовывать сделки по распоряжению некоторыми федеральными земельными участками.

Введение в российское земельное право новой правовой категории обусловлено целями и задачами стимулирования не столько многоэтажного, сколько индивидуального жилищного («коттеджного») строительства непосредственно в населенных пунктах и пригородах больших и малых городов.

**Глава 2 «Основания и порядок предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из публичной собственности»** включает в себя три параграфа, в которых непосредственно рассматриваются практические особенности гражданско-правовых процедур предоставления земельных участков для различных видов разрешенного использования.

В *первом параграфе «Предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков для строительства из публичной собственности на торгах»* диссертант отмечает, что имущество может переходить от одного лица к другому либо в обычном порядке (т.е. без использования специальных механизмов) на основании гражданско-

правовых сделок (договор купли-продажи, дарения, мены, ренты и т.д.) либо иных предусмотренных ГК РФ правовых оснований (клад, находка, завещание, приобретательная давность и т.д.), либо в соответствии со специальными правовыми правилами, в том числе путем приобретения права собственности в результате проведения торгов. Торги как правовое явление имеют сложную юридическую природу, являясь и способом заключения договора, и разновидностью сделки, и межотраслевым правовым институтом, включающим нормы гражданского, бюджетного, земельного, административного и иных отраслей права.

Проанализировав ряд общетеоретических дискуссий о юридической природе торгов и их классификациях, диссертант отмечает следующее:

1) земельные участки могут быть предоставлены гражданам или юридическим лицам в собственность или аренду на торгах, проводимых как в форме аукциона, так и конкурса. При этом законодатель довольно четко проводит следующую градацию: базовые нормы (ст.ст.30,38 ЗК РФ) закрепляют, что земельные участки могут быть предоставлены для строительства по итогам конкурса или аукциона (закрытого или открытого); в случае, когда речь идет о жилищном строительстве (многоквартирных домов) либо о предоставлении земельного участка в аренду для комплексного освоения в целях жилищного строительства, в ЗК РФ присутствуют императивные нормы о таком предоставлении по итогам открытого *аукциона*.

Следовательно, в собственность земельные участки для любого строительства могут быть предоставлены только на аукционе; в аренду для жилищного строительства - исключительно на аукционе; аукционы для предоставления земельного участка в аренду для иного (не жилищного) строительства могут проводиться лишь при желании соответствующего органа публичной власти. Сфера же применения *конкурсов* при предоставлении земельных участков касается, в основном, общественно-

деловой городской застройки (торгово-развлекательные центры, офисные здания, озеленение).

2) по итогам конкурса или аукциона земельные участки могут быть переданы только в собственность либо аренду; возможность или обязательность заключения посредством торгов иных сделок с земельными участками ГК РФ и ЗК РФ не предусматривают.

3) получаемые в ходе торгов земельные участки по своему целевому назначению и разрешенному использованию могут быть предназначены как для предпринимательских (строительство многоквартирного дома, магазина), так и для потребительских целей (индивидуальное жилищное строительство). В последнем случае торги проводятся лишь при наличии двух и более заявок на соответствующий земельный участок.

4) земельный участок для строительства в собственность или аренду может быть предоставлен практически из любой категории земель. Вопрос о возможности его предоставления для застройки определяется градостроительной документацией, устанавливающей для участка соответствующий вид разрешенного использования и тем самым конкретизирующей параметры целевого назначения применительно к отдельным категориям земель либо субкатегориям (территориальным зонам) в составе категорий земель.

Вышеизложенное обусловило необходимость рассмотрения вариантов законодательного и практического применения института торгов при предоставлении земельных участков именно для жилищного строительства:

Во-первых, таким вариантом является «точечная застройка», то есть строительство, как правило, многоквартирного дома в границах массива застроенных территорий. Основания и порядок предоставления земельных участков под такое строительство регламентируются ст.ст.30.1 и 38.1 ЗК РФ.

Во-вторых, это предоставление земельного участка для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, без проведения торгов лицу, с которым заключен договор о

развитии застроенной территории. Указанный земельный участок по выбору лица, с которым заключен такой договор, предоставляется бесплатно в собственность или в аренду (п.2.1 ст.30 ЗК РФ).

В-третьих, предоставление земельного участка в аренду для комплексного освоения в целях жилищного строительства. Норма-дефиниция, определяющая, что следует понимать под «комплексным освоением земельного участка для жилищного строительства» в федеральных законах отсутствует.

В заключении данного параграфа проанализирована правоприменительная практика и сформулированы предложения о внесении изменений в ЗК РФ, в том числе: изменения, предписывающие предоставление земельных участков в собственность или аренду для *любых видов жилищного строительства* исключительно на открытых аукционах. Для обеспечения данной меры аргументируется необходимость принятия федеральной целевой программы, предусматривающей финансирование проведения органами местного самоуправления инвентаризации земель населенных пунктов на предмет формирования участков с вынесением их на торги. Такая информация должна заблаговременно (с момента формирования участков, а не объявления о проведении торгов) размещаться на официальном сайте администрации в сети Интернет (как генеральный план) с указанием всех предусмотренных п.4 ст.30 ЗК РФ реквизитов (местоположение, площадь, параметры и виды разрешенного использования, условия подключения к сетям и т.д.).

Анализ правоприменительной практики приводит диссертанта и к выводу о необходимости распространения правил ст.33 ЗК РФ о предельных размерах не только на случаи первичного предоставления земельных участков из публичной собственности в частную, но и на случаи аренды, а также о необходимости дополнения ст.30 ЗК РФ нормой о том, что «в случае, если два и более лица обратились с заявлением о выборе участка по

процедуре предварительного согласования, проведение аукциона является обязательным».

Во *втором параграфе «Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством»* отмечается, что земельное законодательство советского периода и первых лет реформ проводило четкую классификацию целей предоставления земельных участков, различая предоставление земель «для нужд сельского хозяйства» и «для несельскохозяйственных нужд». Действующий ЗК РФ отошел от этого подхода, различая две различные процедуры предоставления земельных участков из государственной или муниципальной в частную собственность: для строительства (с предварительным согласованием мест размещения объекта либо без предварительного согласования), а также для целей, не связанных со строительством.

Провести исчерпывающую классификацию целей, не связанных со строительством, затруднительно ввиду их большого разнообразия. Однако цели, не связанные со строительством присутствуют в рамках всех категорий земель (кроме земель запаса, не предоставляемых в этом качестве никому).

Проведенный анализ позволил диссертанту сформулировать вывод о том, что указанные в ст.34 ЗК РФ «цели, не связанные со строительством» можно понимать в широком и узком смысле. В *узком* смысле это ведение сельскохозяйственного производства и отдельные виды разрешенного использования земельных участков в границах категории земель населенных пунктов. Соответственно, упомянутые в ст.34 ЗК РФ нормативно-правовые акты – это в основном акты субъектов РФ и органов местного самоуправления. В *широком смысле* под «целями, не связанными со строительством» следует понимать ведение сельскохозяйственного производства; лесопользование; водопользование; создание особо охраняемых территорий и объектов; размещение транспортных и иных специальных объектов; использование земель населенных пунктов в рекреационных и иных целях.

Несмотря на то, что по занимаемой площади земельные участки, используемые (либо предназначенные для использования в целях, не связанных со строительством) занимают более 90% территории Российской Федерации, до сих пор отсутствует какая-либо общая концепция их использования (таковые есть лишь отдельно по лесам, отдельно по водам, отдельно по сельскохозяйственным угодьям и т.д.); нормативно-правовое обеспечение этих целей носит не скоординированный характер и осуществляется довольно противоречивыми актами различной отраслевой и иерархической принадлежности; общее понимание этого направления земельной политики государства представлено лишь одной ст.34 ЗК РФ, сконструированной не самым удачным образом с точки зрения юридической техники. Констатируется отсутствие в законодательстве, научной доктрине и правоприменительной практике единого понимания гражданско-правовых особенностей предоставления данных земель в частную собственность из собственности публичной, равно как и перспективных планов этой политики.

В целях восполнения данного пробела в праве диссертантом предлагается к обсуждению новая доктрина распоряжения земельными участками для целей, не связанных со строительством в форме Концепции развития земельного законодательства, посвященная рассматриваемой проблеме.

Кроме того, аргументируется необходимость принятия федерального закона, определяющего единые гражданско-правовые процедуры предоставления земельных участков на торгах для целей, не связанных со строительством. При этом существующая нормотворческая роль государственных и муниципальных органов по этому вопросу не исчезнет, поскольку будут заданы рамочные условия реализации указанной концепции, которые региональные и муниципальные органы власти смогут конкретизировать и развивать.

В предлагаемом диссертантом рамочном документе предполагается перечисление всех видов целей, не связанных со строительством,

применительно к существующим категориям земель; установление в рамках каждой категории специфики гражданско-правового режима земельных участков. Предоставление земельных участков в собственность для целей, не связанных со строительством, должно осуществляться исключительно по итогам торгов; предоставление в аренду - производиться на торгах лишь в случаях, когда земельный участок предоставляется для предпринимательских целей.

Под предпринимательскими целями предлагается считать ведение крестьянского (фермерского) хозяйства, размещение некапитальных временных строений (киосков, павильонов и т.д.), размещение автостоянок, рекламных щитов, летних кафе, открытых рынков, временных складских объектов и т.д., использование которых направлено на извлечение прибыли индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами.

Под непредпринимательскими целями в отношении граждан следует считать ведение огородничества, пчеловодства, животноводства, личного подсобного хозяйства, размещения некапитальных гаражей. Под этими же целями в отношении юридических лиц диссертантом предлагаем считать проведение физкультурно-оздоровительных мероприятий, организацию мест массового отдыха, озеленения и благоустройства.

В *третьем параграфе* **«Приобретение земельных участков из публичной собственности гражданами и юридическими лицами - собственниками объектов недвижимости** диссертант отмечает, что в земельном законодательстве терминологически различаются процедуры «выкупа» земельных участков (для государственных или муниципальных нужд) и «продажи» земельных участков, находящихся в публичной собственности, гражданам и юридическим лицам под зданиями, строениями, сооружениями, объектами незавершенного строительства. Обе указанные процедуры опосредуют возмездный переход земельных участков в частную собственность из публичной либо наоборот и имеют различное

наименование, являясь частным случаем договора купли-продажи недвижимости.

Продажа участка гражданам и юридическим лицам – собственникам объектов недвижимости носит общий характер для всех категорий земель. Особенностью данного вида правоотношений является наличие специального субъекта (органа государственной власти или местного самоуправления); особой процедуры (принятие административного акта, а уже затем заключение договора); принудительный характер (по срокам выкупа и по цене).

Покупаемые земельные участки могут быть заняты как «обычной» недвижимостью, связанной с участком принципом «единой судьбы», так и входить в состав имущественных комплексов - самостоятельных объектов гражданских прав (предприятий, линейных объектов и т.д.). Указанное обстоятельство никак не влияет на порядок определения размера выкупной цены.

В период с 2001-2008 гг. процедура покупки земельных участков, занятых объектами недвижимости претерпела ряд изменений, в ходе которых были решены ключевые вопросы о размере выкупной цены; процедуре определения вида прав на землю в ходе переоформления участка; возможности выкупа арендованного участка; изменению налогообложения покупки.

Современные проблемы в сфере покупки земельных участков под объектами недвижимости классифицируются в две группы. В первую входят правоприменительные проблемы, носящие локальный и технический характер, в том числе вопросы, связанные с документальным подтверждением права собственности на объект недвижимости (или его часть), а также вопросы качества градостроительной документации «низового» уровня.

Во вторую группу входят только правовые проблемы, в том числе:

- необходимо правовое уточнение размера земельного участка, подлежащего выкупу по льготной цене в порядке ст.36 ЗК РФ. Диссертантом разделяется позиция о необходимости расширения юридического значения акта инвентаризации земельного участка и выдаваемой на его основе справки федерального агентства кадастра объектов недвижимости, на основании которых происходит начисление земельного налога (в зависимости от указанной там площади). Площадь, с которой землепользователем уплачивается земельный налог и есть *фактически им используемая* в смысле ст.36 ЗК РФ;

- предусмотренная п.5 ст.36 ЗК РФ процедура «совместного обращения» граждан – собственников зданий (помещений), находящихся на неделимом земельном участке затрудняет решение вопроса о выкупе участка или заключении договора аренды в случае расхождения их желаний, и потому данная норма нуждается в изменении. Предлагается ее следующая редакция:

«5. Для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица, указанные в настоящей статье, совместно обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 29 настоящего Кодекса, с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты (плана). *В случае, если данные лица не могут прийти к единому соглашению о переоформлении земельного участка в собственность или аренду, земельный участок передается им в аренду с правом последующего выкупа».*

В **заключении** автором сформулированы основные выводы, полученные в результате проведенного исследования.

***По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:***

***публикация в издании, предусмотренном перечнем ВАК***

***Министерства образования и науки РФ:***

1 *Дзагоев С.В.* Гражданско-правовой режим земельных участков в юридической науке и законодательстве / С.В. Дзагоев // Современное право. – 2008. – № 11. – 0,25 п.л.

*публикации в иных изданиях:*

2 *Дзагоев С.В.* Механизм приобретения права частной собственности на земельные участки из публичной собственности: историко-правовой аспект / С.В. Дзагоев, Н.М. Слепнева // Правовой аспект. – 2008. – № 3. – 0,7/0,5 п.л.

3 *Дзагоев С.В.* Основания приобретения земельных участков из публичной в частную собственность: вопросы классификации / С.В. Дзагоев, Н.М. Слепнева // Новая правовая мысль. – 2008. – № 4. – 0,4/0,3 п.л.

4 *Дзагоев С.В.* Приобретение земельных участков в частную собственность под объектом недвижимости: некоторые проблемы теории и практики // Новая правовая мысль. – 2008. – № 5. – 0,25 п.л.

5 *Дзагоев С.В.* Правовые проблемы предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков для строительства на торгах / С.В. Дзагоев // Новая правовая мысль. – 2008. – № 6. – 0,3 п.л.

6. *Дзагоев С.В.* Предоставление земельных участков для целей, не связанных со строительством" // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К.Л.Хетагурова, Владикавказ., выпуск № 4 2008г.