На правах рукописи

АВЕРЬЯНОВА Наталья Николаевна

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КУПЛИ-ПРОДАЖИ ЗЕМЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

12. 00.06. природоресурсное право;
аграрное право; экологическое право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов — 2004

Работа выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Разгельдеев Назир Тагирович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Веденин Николай Никифорович

кандидат юридических наук, доцент
Семченко Петр Алексеевич

Ведущая организация: **Уральская государственная юридическая академия**

Защита состоится «24» декабря 2004 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д-212.239.03 в Саратовской государственной академии права по адресу: 410056, г. Саратов, ул. Чернышевского, 104.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «19» ноября 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного Совета А.А. Серветник

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Как известно до начала 90-х годов земля находилась в исключительной собственности государства, соответственно полностью была исключена из оборота. Поэтому с переходом России на рыночные формы хозяйствования, основным направлением государственной политики в области земельных отношений стало проведение земельной реформы, одной из задач которой явилось введение многообразия форм собственности на землю посредством передачи земель из государственной собственности в собственность граждан и юридических лиц.

В этих условиях публичные образования: Российская Федерация в целом, ее субъекты и муниципальные образования, наделенные Конституцией Российской Федерацией правом земельной собственности, стали главными участниками земельного рынка, называемого в литературе «первичным», на котором и происходит первоначальное формирование нового класса земельных собственников - граждан и юридических лиц. То есть без существования «первичного» земельного рынка невозможно в принципе формирование рыночных земельных отношений в целом.

Принято считать, что земельные рынки являются наилучшим механизмом перераспределения земельных ресурсов в пользу более эффективных собственников, общепризнанно также, что купля-продажа земли является одним из основных составляющих земельного рынка, показателем его эффективной работы.

Кроме того, особенностью проводимой в России земельной реформы стало закрепление принципа платности использования земли, в содержание которого как одна из форм такой платы, входит и плата за предоставленную государством земельную собственность. Поэтому на первичном земельном рынке земля предоставляется чаще всего за определенный выкуп - денежную сумму, выплачиваемую лицом, желающим иметь в собственности земельный участок, то есть посредством купли-продажи.

После вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации серьезно изменилась практика отношений, связанных с куплей-продажей

ГОС. НАЦИОНАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА С.Петербург 09 958

земли. И опыт применения новых норм показал, что они далеки от совершенства, хотя сегодня купля-продажа как способ перераспределения государственных земель и способ осуществления публичными образованиями правомочий собственника, является одной из распространенных сделок на уже сложившемся и активно функционирующем земельном рынке. Так, только в г. Саратове, согласно годовому отчету Комитета по управлению ресурсами и землеустройству г. Саратова за 2003 год органами местного самоуправления было совершено 366 сделок купли-продажи земельных участков.

Поэтому необходимо детальное правовое регулирование всего процесса осуществления купли-продажи земли на первичном земельном рынке, закрепление сложившихся отношений, устранение противоречий и совершенствование законодательства в этой области.

Такое регулирование должно осуществляться в соответствии с определенными принципами, вытекающими из природы земельных отношений: и в первую очередь с теми, которые устанавливают учет значения земли как основы жизни и деятельности народов, национального богатства государства, приоритета использования и охраны земли как природного объекта и ресурса, являющихся первичными в земельных отношениях, имущественные отношения должны быть вторичными, опосредованны ими.

Таким образом, регулирование имущественных земельных отношений специфично и не может осуществляться исключительно по общегражданским принципам и нормам, установленным для всех вещей без учета особенностей их общественной значимости и ценности.

Состояние научной разработанности темы: тема диссертационного исследования носит комплексный характер. Вопросы, касающиеся правового обеспечение отношений купли-продажи, затрагивали в своих работах отечественные ученые-цивилисты: В.В. Витрянский, В.А. Дозорцев, О.С. Иоффе, Л.А. Лунц, Н.Н. Мисник, И.Б. Новицкий, И.А. Покровский, В.А. Рыбаков, А.П. Сергеев, К.И. Скловский, Е.А. Суханов, В.А. Тархов, Ю.К. Толстой, З.И. Цыбуленко, Г.Ф. Шершеневич и другие.

Земельно-правовые аспекты сделок с землей исследовались следующими отечественными учеными: Г.А. Аксененком, Ф.Х Адихановым,

С.А. Боголюбовым, Г.Е. Быстровым, В.В. Ведениным, Б.В. Ерофеевым, Ю.Г. Жариковым, И.А. Иконицкой, Н.И. Красновым, К.Г. Пандаковым, И.Ф. Панкратовым, Н.Т. Разгельдеевым, Н.А. Сыродоевым, А.Е. Черноморцем, Г.В. Чубуковым и другими.

Целью настоящей работы является исследование правового механизма осуществления купли-продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, правоприменительной практики, сложившейся в процессе совершения таких сделок, подготовка практических рекомендаций по совершенствованию законодательства, а также выявление общего и особенного в нормах гражданского и земельного законодательства, регулирующего указанные отношения.

Для реализации указанных целей поставлены следующие **задачи:**

- определение правовой природы купли-продажи земельных участков;

- выявление особенностей правового механизма купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности;

- обобщение и анализ действующего федерального земельного и гражданского законодательства, регулирующего осуществление купли-продажи земельных участков на первичном земельном рынке, анализ законодательства субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в области регулирования тех или иных аспектов купли-продажи земельных участков;

- формирование и обоснование предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения в данной области.

Объектом исследования является правовая природа и особенности правового механизма осуществления купли-продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Предметом исследования является система норм, регулирующих куплю-продажу земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также практика применения нормативных правовых актов, регламентирующих указанные отношения.

Методологической основой исследования стал диалектический метод, а также ряд других общенаучных методов познания (индукция, дедукция) и

частно-научных методов: сравнительный, логический, статистический, исторический, системно-структурный и другие.

Научная новизна работы заключается в том, что она по существу является первым специальным монографическим исследованием земельно-правовых аспектов функционирования первичного земельного рынка и одного из важнейших его составляющих - купли-продажи земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

На защиту выносятся следующие выводы и положения, содержащие элементы научной новизны:

1. При осуществлении правового регулирования купли-продажи земель государственной или муниципальной собственности требуется более четкое размежевание норм гражданского и земельного законодательства. Особый - земельно-правовой аспект в регулировании купли-продажи земельных участков государственной и муниципальной собственности вытекает из специфики объекта этого правоотношения - земли, и его субъектного состава - Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований — собственников земельных участков.

Гражданский кодекс Российской Федерации регулирует общие положения купли-продажи: понятие договора купли-продажи, его признаки и форма, общие положения о заключении договора и др., то есть то, что касается любых объектов гражданских прав. Совместно гражданским и земельным законодательством регулируются такие аспекты купли-продажи земли как: условия договора; стороны, способные его заключать, их права и обязанности. Здесь земельное законодательство устанавливает особые нормы, как правило, дополняющие действующие нормы гражданского законодательства, а в некоторых случаях изменяющие их. Исключительно земельным законодательством формируется земельный участок как недвижимое имущество, как объект, способный участвовать в гражданском обороте, а также основания и порядок заключения договора купли-продажи объектов земельных отношений, где на стороне продавца выступает уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления.

2. Статьи 552, 553 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующие продажу недвижимого имущества, в том числе расположенного на земельном участке, необходимо привести в соответствие с земельным законодательством, провозгласившим принцип «единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов». То есть на основе земельного законодательства, в общих нормах Гражданского кодекса Российской Федерации, необходимо установить положение о запрете на продажу отдельно здания, строения и сооружения и земельного участка, на котором они расположены, если они принадлежат одному лицу.

3. В соответствии с земельным законодательством можно выделить объекты земельных отношений, способные выступать предметами договора купли-продажи: земельный участок и земельная доля, которые, прежде всего, являются составляющими всего земельного фонда Российской Федерации, то есть природными объектами и ресурсами. Поэтому их оборот должен осуществляться с учетом норм и принципов земельного законодательства.

Часть земельного участка, являясь объектом земельных отношений, не может являться предметом купли-продажи, так как при ее продаже необходимо формирование новых объектов - выделенного и оставшегося земельных участков, после чего ее статус в качестве «части земельного участка» утрачивается.

4. Основой для определения правового статуса земельного участка, в том числе его оборотоспособности, является разделение всех земель Российской Федерации на категории, предусмотренные земельным законодательством. В связи с этим в соответствии с п. 1 ст. 8 Земельного кодекса Российской Федерации необходимо принятие Федерального закона «О переводе земель из одной категории в другую», в котором целесообразно предусмотреть основания перевода земель из одной категории в другую, порядок рассмотрения и принятия решений о таком переводе, основания для отказа в переводе, особенности перевода земель различных категорий земель в другую категорию.

5. Основанием для отнесения земельных участков к тому или иному виду публичной собственности в процессе разграничения государственной

собственности на землю, служит правовое положение земельного участка, существующее у него на момент формирования соответствующих перечней земельных участков. Поэтому требуется внести указанное дополнение в Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» в части определения такого момента времени, так как на сегодняшний день такая норма в законодательстве о разграничении государственной собственности на землю отсутствует.

6. Предоставление земельных участков из земель государственной и муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам в собственность за плату является предпосылкой заключения договора купли-продажи этого участка, в котором на стороне продавца всегда будет выступать уполномоченный на то государственный орган исполнительной власти или местного самоуправления. На основании земельного законодательства предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков в собственность за плату, то есть порядок выкупа, можно разделить на: осуществляемое на земельных торгах (конкурсах, аукционах) как преимущественный способ, обеспечивающий наибольшую открытость и прозрачность этой процедуры, и, предоставление, осуществляемое по заявлению заинтересованного лица в случаях, перечень которых исчерпывающе приведен в земельном законодательстве Российской Федерации.

7. Необходимо законодательно определить соотношения юридической силы решения государственного или муниципального органа власти о предоставлении земельного участка в собственность и заключаемого в соответствии с ним договора купли-продажи. В связи с этим предлагается внести дополнение в п. 7 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации, указав, что решение определяет лишь саму возможность предоставления в собственность гражданину или юридическому лицу земельного участка. Условия же такого предоставления, то есть будущей сделки должны предлагаться в проекте договора купли-продажи, заключение которого должно происходить в соответствии с действующим законодательством по взаимному волеизъявлению сторон.

8. Целесообразно внести дополнение в статью 34 Земельного кодекса Российской Федерации, закрепив норму об определении цены земельного участка, выкупаемого гражданами у органов государственной власти или местного самоуправления для целей, не связанных со строительством. Учитывая ст. 7 и ст. 8 Федерального закона «Об оценочной деятельности» об обязательном проведении оценки при продаже объектов оценки, принадлежащих публичным собственникам и предположении об установлении рыночной стоимости объекта оценки, если иная не названа в законе, непосредственно регулирующим эти отношения, договор купли-продажи в этой ситуации, должен заключаться по его рыночной стоимости, определяемой независимым оценщиком.

Теоретическая и практическая значимость диссертации состоит в том, что содержащиеся в ней теоретические и практически выводы могут использоваться при разработке нового и совершенствовании действующего законодательства путем внесения изменений и дополнений в него. Выводы, сделанные в работе могут быть также использованы практическими работниками в процессе правоприменительной деятельности. Материалы диссертации могут быть также использованы в процессе преподавания земельного и гражданского права. Работа может быть также использована научными работниками для дальнейшего исследования этой, а также смежных снейтем.

Структура диссертации состоит из введения, трех глав, заключения и библиографии.

Апробация результатов исследования: Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Саратовской государственной академии права», обсуждена на заседании Сектора развития регионального законодательства имущественных отношений, социальной защиты и права безопасности жизнедеятельности при Поволжском региональном институте законотворческой деятельности ГОУ ВПО СГАП, а также на кафедре земельного, сельскохозяйственно-кооперативного и трудового права ГОУ ВПО СГАП. Положения диссертации использованы в учебном процессе при подготовке федеральных и мировых

судей на базе «Учебно-методического центра — Правовая поддержка» ГОУ ВПО СГАП.

Основные положения и выводы работы изложены автором в выступлениях на научно-практических конференциях, а также в публикациях.

Содержание работы

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, определяется степень ее теоретической разработанности, цели и задачи, объект и предмет исследования, формулируются основные выводы и положения, выносимые на защиту, научная и практическая значимость диссертационной работы.

Первая глава «Правовая природа купли-продажи земельных участков» включает в себя два параграфа.

В первом параграфе **«Основы правового регулирования купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности»** автором определяются истоки, предпосылки существования отношений купли-продажи земли, выявляются факторы, определяющие их специфику. Также обозначены, основные начала и главные идеи, на которых должно строиться их правовое регулирование.

Так установлено, что в силу того, что объектом земельных правоотношений является земля, все эти отношения по своему правовому характеру должны быть отнесены к одной категории - земельных правоотношений, что и отличает их от других правоотношений.

Предпосылкой осуществления купли-продажи земли является земельная собственность, которая представляется автором как исторически определенная общественная форма присвоения субъектом земли как предмета природы, как имущественное, волевое, общественное отношение, формируемое с учетом объекта, из которого по своей природе вытекают другие имущественные земельные отношения, связанные с правомочиями собственника по владению, пользования или распоряжению Выявлена неотделимая связь категории «собственность» с «правом собственности».

Сделан вывод о том, что понятие «собственность» является категорией экономической, а право собственности - юридической.

Показано содержание права собственности на землю, включающее право владения, пользования и распоряжения, выявлено его отличие от иных вещных прав на землю. Не смотря на спорный характер вопроса, автором делается вывод, что содержание права государственной и муниципальной собственности на землю должно быть представлено в том же объеме, что и в других формах собственности. Также сделан вывод о том, что п. 3 ст. 5 Земельного кодекса Российской Федерации, содержащий перечень и объем полномочий участников земельных отношений составлен некорректно, так как заранее ущемляет права некоторых участников земельных отношений и не несет для правоприменителя никакой дополнительной информации. Полный объем правомочий, предоставленных отдельным участникам земельных правоотношений, должен вытекать только из специальных, а не общих норм земельного законодательства, исходя из природы их правового статуса.

Даны характеристики основополагающих понятий, необходимых для дальнейшего исследования темы: «оборота прав на земельные участки» и «земельного рынка», представлены различные точки зрения ученых (Н.А. Сыродоева, коллектива авторов: Г.А. Волкова, А.К. Голиченкова, О.М. Козырь, коллектива авторов Г.К. Пандакова, С.С. Шерстнева, С.В. Лобанова) по этим спорным вопросам. Отмечается, что оборот прав на землю - понятие сугубо юридическое и включает в себя любые изменения в юридическом праве на землю, будь то смена собственника либо землепользователя. Поэтому правильно будет определять данное понятие не как «оборот земли», а как «оборот прав на землю». Понятие «рынок земли» более широкое, в которое входят все необходимые правовые, организационные, информационные и экономические предпосылки его существования.

В связи с этим сделан вывод, что купля-продажа является одним из способов оборота прав на землю и осуществляется в процессе функционирования земельного рынка, то есть при наличии всей его необходимой инфраструктуры.

Отмечено, что купля-продажа земли является сделкой, обязательством, возникающим из договора купли-продажи, который порождает обязательство по возмездному отчуждению в собственность земельного участка за покупную цену в виде денежной суммы. Этим подчеркивается его имущественная природа.

При этом четко показана специфика земли как объекта отношений, исследованы ограничения прав собственников земельных участков и специфические принципы земельного законодательства.

В завершении делается вывод о том, что купля-продажа земли является по своей природе имущественным общественным отношением, возникающим по поводу специальных объектов, формируемых земельным законодательством.

Именно с учетом земли как основы жизни и деятельности народов в законодательстве складывается правовая природа любых имущественных земельных отношений, в том числе и купли-продажи. Поэтому и правовое регулирование прав владения, пользования и распоряжения землей должно осуществляться с учетом особенности объекта регулирования, что исключительно в рамках гражданского законодательства осуществить невозможно, так как эта область отношений (установление особых форм и видов вещных прав на землю, закрепление специфических прав и обязанностей собственников и землепользователей относительно принадлежащих им земельных участков, а также ограничения их прав, ограничение оборотоспособности объектов земельных отношений и др.) выпадает за пределы его предмета регулирования. В то же время специальное земельное законодательство содержит нормы, регулирующие имущественные земельные отношения, которые связаны со спецификой земли как объекта права собственности, так как земля является, прежде всего, ограниченным, не производимым, невосполнимым и жизненно необходимым природным объектом.

Во **втором** параграфе **«Источники правового регулирования купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности»** дается характеристика действующих нормативных правовых актов, регулирующих

куплю-продажу земельных участков государственной или муниципальной собственности.

В начале исследуется становление земельного законодательства с начала проведения земельной реформы. Формирование современного земельного законодательства началось в начале 90-годов XX века, когда произошедшие экономические и политические преобразования потребовали изменений и в земельных отношениях, а, следовательно, их закрепления в законодательстве. В хронологическом порядке дана краткая характеристика нормативных правовых актов земельного законодательства с начала 90-х годов, в которых прослеживается поэтапное формирование имущественных земельных отношений, начиная с установления частной собственности на землю и объявления ее недвижимым имуществом с одновременным запретом на осуществление купли-продажи до введения земли в свободный оборот.

Отмечено, что на современном этапе правовое регулирование земельных отношений осуществляется на основе Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, провозгласившей принцип свободного распоряжения землей и установившей совместное регулирование земельных отношений Российской Федерацией и ее субъектами. Таким образом, законодательство, регулирующее земельные отношения, состоит из федерального и принятого на его основе регионального законодательства. Дана правовая характеристика действующих федеральных нормативных актов, регулирующих отдельные отношения, касающиеся осуществления купли-продажи земель государственной или муниципальной собственности (Земельного кодекса Российской Федерации, Федеральных законов: «О землеустройстве, «О государственном земельном кадастре, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», «О разграничении государственной собственности на землю» и других, а также подзаконных актов). Исследовано региональное земельное законодательство, указано на его недостатки.

В целом сделан вывод, что федеральное земельное законодательство, содержащее в том числе нормы, регулирующие механизм осуществления купли-продажи земельных участков государственной и муниципальной собственности практически сформировано. Нормативная база, регулирующая

земельные отношения в той или иной мере сформирована и в некоторых субъектах Российской Федерации.

Существенным недостатком действующей нормативной базы, регулирующей земельные имущественные отношения, является наличие правовой коллизии между нормами гражданского и земельного законодательства. Показано, что, учитывая правовую природу имущественных земельных отношений и в частности купли-продажи земли, правовое регулирование данного правоотношения должно осуществляться совместно гражданским и земельным законодательством.

При этом относительно купли-продажи земельных участков необходимо четко определить отношения, которые должны быть урегулированы нормами гражданского и земельного законодательства. Отмечено, что Гражданский кодекс Российской Федерации регулирует общие положения купли-продажи (например, форма договора), а также некоторый понятийный аппарат (понятия договора купли-продажи, общие положения о заключении договора и др.), то есть то, что касается любых объектов гражданских прав.

Что же касается условий договора купли-продажи земельного участка, сторон договора, их прав и обязанностей, основания и порядка его заключения, то нельзя однозначно утверждать, что их правовое закрепление осуществляется исключительно гражданским законодательством. Здесь также объективно существуют определенные особенности, входящие в предмет земельного права. Так, некоторые условия договора купли-продажи земли являются специфическими и не могут регулироваться нормами гражданского законодательства, так как касаются исключительно земли как предмета договора купли-продажи (например, условия, предусмотренные п. 2 ст. 37 Земельного кодекса Российской Федерации); стороны договора купли-продажи земли также в некоторых случаях определяются нормами земельного законодательства (например, установление Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» запрета иметь в собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения для иностранных лиц приводит к тому, что эти лица не могут быть покупателями земель указанной категории); права и обязанности сторон договора купли-

продажи земли, помимо установленных гражданским законодательством, устанавливаются также земельным законодательством (например, обязанность использовать землю только по целевому назначению и др.).

Поэтому сделан вывод о том, что при регулировании земельных имущественных отношений нормы гражданского законодательства являются общими, то есть регулируют оборот вещей независимо от их особенностей, а нормы земельного законодательства являются специальными, осуществляющими правовое регулирование земельных имущественных отношений на основе специальных земельно-правовых принципов и методов. Поэтому возникшую правовую коллизию между нормами гражданского и земельного законодательства, необходимо разрешать в пользу норм земельного, в связи с чем необходимо внести соответствующие изменения в Гражданский кодекс Российской Федерации.

Глава 2 «Объекты и субъекты отношений купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе **«Объекты отношений купли-продажи земель»** дается правовая характеристика объектов земельных отношений на основе ст. 6 Земельного кодекса Российской Федерации.

С учетом предложенного Земельным кодексом Российской Федерации перечня объектов земельных отношений определен их статус: земли как природного объекта и природного ресурса, земельного участка, части земельного участка и земельной доли.

По мнению автора, понятие «земля» широко используемой в законодательстве является собирательным и обобщающим, включающим все перечисленные в земельном законодательстве объекты. То есть «земля» - это не только поверхность на глубине ее почвенного слоя, природный объект и природный ресурс, но и земельные участки, их части и доли, так как согласно принципам земельного законодательства, провозглашенным в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации последние также являются составляющими земельного фонда Российской Федерации и, следовательно, в первую очередь, природными объектами, и стратегическими ресурсами государства.

На основании этого сделан вывод, что общим объектом земельных отношений является земля, то есть весь земельный фонд Российской Федерации, из которого на основе земельного законодательства о кадастровом учете могут формироваться объекты земельных имущественных отношений, способные в той или иной мере при соблюдении норм и ограничений, установленных земельным законодательством, выступать в гражданском обороте.

Такими объектами, по мнению автора, являются земельный участок, часть земельного участка и земельная доля.

Представлено законодательно определение земельного участка, на основании которого сделан вывод, что важнейшим свойством земельного участка являются его определенные территориальные пределы, то есть горизонтальные, а также вертикальные границы. Указано, что «под поверхностью» земельного участка находятся недра, а «над его поверхностью» — атмосферное воздушное пространство, которые также включаются законодательством в понятие земельного участка. Проанализировано: как в законодательстве регулируется право собственности на недра и воздушной пространство, расположенные соответственно «под» и «над» земельным участком.

Выделены этапы прохождения земельным участком государственного кадастрового учета в качестве формирования его как недвижимого имущества. Определены те его характеристики, которые подлежат установлению на момент внесения данных в Единый государственный реестр земель. При этом отмечено, что основой правового режима земельного участка является категория земель в соответствии с которой устанавливается его целевое назначение и разрешенное использование. Показана необходимость принятия в соответствии с п. 1 ст. 8 Земельного кодекса Федерального закона «О переводе земель из одной категории в другую», определено его содержание.

Показано отличие государственного кадастрового учета земельных участков, что является компетенцией Государственного земельного кадастра и государственной регистрации прав на земельный участок, которую осуществляют органы юстиции. Кадастровый учет земельных участков -

первичен. Пока земельный участок не будет сформирован, то есть не пройдет государственный кадастровый учет, его собственник не сможет не только распорядиться им, но и зарегистрировать свое право собственности в учреждении юстиции.

Указано, что не все земельные участки могут быть объектами имущественных отношений, так как в Земельном кодексе Российской Федерации содержится перечень земель изъятых и ограниченных в обороте.

Сделан вывод, что часть земельного участка - это выделенная в натуре определенная площадь делимого земельного участка, то есть это его реальная доля. Доказано, что часть земельного участка не может являться предметом договора купли-продажи, так как при ее выделе в натуре, необходимом для осуществления купли-продажи - необходимо формирование новых объектов - выделенного и оставшегося земельных участков.

Указано на то, что земельная доля вообще не представлена в Земельном кодексе Российской Федерации в качестве объекта земельных отношений, хотя ее собственник обладает правом пользования и распоряжения определенной долей земельного участка, и, следовательно, является участником земельного правоотношения. Критикуется обязательственно-правовая природа в определении статуса земельной доли и соответственно указывается, что земельная доля представляет собой идеальную (не выделенную на местности в натуре) долю в праве общей долевой собственности на земельный участок.

Таким образом, предметами договора купли-продажи могут выступать земельный участок и земельная доля, но с учетом того, что они являются составляющими всего земельного фонда, их оборот должен осуществляться с учетом норм и принципов земельного законодательства.

Во **втором** параграфе **«Субъекты отношений купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности»** рассматриваются участники указанного правоотношения, то есть продавец и покупатель земельного участка из земель государственной и муниципальной собственности.

Определен двоякий статус Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований как продавцов

земельных участков, находящихся в их собственности. Так, с одной стороны, данные субъекты выполняют публично-правовую функцию - выступают регуляторами общественных отношений, то есть властно управляют ими. С другой стороны, государство и местное самоуправление являются земельными собственниками и, следовательно, носителями частно-правовых интересов. В земельных отношениях функциями управления земельными ресурсами, со стороны публичных образований, являются мониторинг земель, землеустройство, государственный земельный кадастр, государственный контроль за использованием и охраной земель и др. Кроме того, законодательное регулирование всех общественных отношений, в том числе и земельных, наказание виновных в нарушении законодательства, в том числе земельного и др. — управленческие функции государства, распространяющиеся на все отрасли права. Частно-правовая функция осуществляемая публичными образованиями вытекает из реализации права собственности, то есть из их полномочий по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

Говоря о государственной форме собственности на землю, необходимо исходить из принципа ее разграничения на виды: федеральную собственность - собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность. В связи с этим актуальным является вопрос о разграничении государственной собственности на землю.

В работе освещены правовые основы разграничения государственной собственности на землю, основания отнесения земельных участков к тому или иному виду публичной собственности, в том числе особенности отнесения для некоторых категорий земель, а также процедура разграничения. Показана исключительная важность данного процесса. При этом выявлены коллизии и пробелы, регулирующего данный процесс законодательства. В частности, рассматривается проблема отнесения земель лесного фонда к исключительной собственности Российской Федерации с учетом норм Лесного кодекса Российской Федерации, содержащего неоднозначно трактуемые нормы.

Для совершенствования законодательства, регулирующего процесс разграничения государственной собственности на землю предлагается внести в

него следующие изменения: определить момент времени, на который необходимо устанавливать основания отнесения земельного участка к тому или иному виду публичной собственности; конкретные сроки исполнения должностными лицами компетентных органов власти своих полномочий в процессе разграничения государственной собственности на землю, в частности, - сроков для утверждения перечней земельных участков Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года определена система федеральных органов исполнительной власти и их полномочия в области земельных отношений. Так, на сегодняшний день вопросы владения, пользования и распоряжение земельными участками, находящимися в федеральной собственности находятся в компетенции Федерального агентства по управлению федеральным имуществом.

Отмечено, что, на основании статьи 29 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления.

Так как в настоящее время государственная земельная собственность в значительной части осталась не разграниченной, права собственника в отношении земель, находящихся в государственной собственности, чаще всего осуществляют органы местного самоуправления, наделенные таким правом ст. 10 Федерального закона «О введение в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Автором определен круг лиц, которые могут выступать на стороне покупателя. Отмечена особенность правового земельного статуса некоторых категорий лиц, право собственность которых на те или иные земельные участки ограничено. Например, иностранные граждане не могут иметь в собственности земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, следовательно, они не могут выступать покупателями по договору купли-продажи.

Также указаны отношения купли-продажи, когда на стороне покупателя земельного участка может выступать строго определенное законом лицо: собственник здания, строения, сооружения, расположенного на земельном в соответствии со ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации или лицо, у которого земельный участок находился на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, арендатор земельного участка, имеющий преимущественное право его покупки.

Третья глава «Основания и порядок заключения договора купли-продажи земельного участка государственной и муниципальной собственности» состоит из трех параграфов.

В первом параграф **«Особенности договора купли-продажи земельного участка (купчей) и его существенные условия»** определяются понятие договора купли-продажи и его признаки на основе норм гражданского законодательства.

Показано, что в отношении купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности наиболее актуальным является вопрос установления земельным законодательством особых условий договора купли-продажи земельного участка с учетом особенностей объекта и субъекта правоотношения.

На основе работ В.В. Витрянского рассматривается теория существенных и несущественных условий договора. Рассматриваются существенные условия договора купли-продажи земельного участка: предмет договора и цена земельного участка.

При определении цены земельного участка на основании работ К. Маркса и Ф. Энгельса делается вывод о том, что стоимость земельного участка и его цена являются различными категориями.

Стоимость земельного участка бывает рыночная, кадастровая и нормативная в зависимости от цели и методов ее определения. В работе описано правовое регулирование оценки земли для определения того или иного вида стоимости.

Так, согласно ст. 8 Федерального закона «Об оценочной деятельности» при продаже или ином отчуждении объектов оценки, принадлежащих

Российской Федерации, субъектам Российской Федерации либо муниципальным образованиям проведение оценки является обязательным. Следовательно, любой сделке купли-продажи земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, предшествует его оценка. Причем на основании указанного Федерального закона установлению подлежит рыночная стоимость земельного участка.

Но это не значит, что земельный участок должен быть продан именно по его рыночной стоимости. Так, например, в случаях продажи земельного участка на публичных торгах, начальная стоимость земельного участка будет равняться его рыночной стоимости, продажная цена будет установлена по результатам торгов.

Поэтому в отличие от стоимости, которая рассчитывается по установленным правилам, продажная цена земли является величиной свободной, то есть договорной.

Но, учитывая специфику субъектного состава, в некоторых случаях реальная цена земельного участка четко определяется в нормативных правовых актах (например, при продаже земельного участка собственникам зданий, строений, сооружений, на котором они расположены и юридическим лицам, выкупающим земельный участок, который ранее находился у них на праве постоянного (бессрочного) пользования). В этой связи в законодательстве, регулирующем установление цены земельного участка из земель государственной и муниципальной собственности, обнаружен существенный пробел, ликвидировать который можно путем внесения дополнений в ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации в части определения цены земельного участка при выкупе его у государства или муниципальных образований гражданами для целей, не связанных со строительством. Так, следует определить, что в данном случае на основании законодательства об оценочной деятельности, земельный участок должен выкупаться по рыночной стоимости, устанавливаемой независимым оценщиком.

Отмечено, что земельным законодательством закреплено дополнительное существенное условие договора купли-продажи, присущее только договорам купли-продажи земельных объектов - это «существующие

ограничения (обременения) земельного участка», то есть, если таковые ограничения (обременения) существуют, и продавец земельного участка не предупредил о них покупателя - данный договор будет считаться незаключенным.

Во втором параграфе **«Основания заключения договора купли-продажи земельных участков государственной и муниципальной собственности»** закрепляется, что основания и порядок заключения договора купли-продажи земельного участка из земель государственной и муниципальной собственности являются наиболее специфичными институтами указанного правоотношения. Их специфика сформирована земельным законодательством и связана, с особенностями объекта и субъекта правоотношения.

Для этой цели из земельного законодательства выделены те факты, которые могут послужить основаниями именно для заключения договора купли-продажи, где на стороне продавца земельного участка будет выступать уполномоченный орган государственной власти и местного самоуправления.

Автором делается вывод, что на первичном земельном рынке предоставление земельных участков является первым этапом, стартовым мероприятием для дальнейшего вовлечения земельных участков в гражданский оборот. На основании ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации определяется, что предоставление земельных участков - это деятельность компетентных органов государственной власти и местного самоуправления, направленная на возникновение у участников земельных правоотношений субъективных прав на конкретные земельные участки из земель государственной и муниципальной собственности.

Предоставление земельных участков в собственность по общему правилу осуществляется за плату, следовательно, является предпосылкой для заключения договора купли-продажи.

В самом общем виде предоставление земельных участков в собственность можно разделить на: осуществляемое по результатам земельных торгов, лицу, выигравшему их, и осуществляемое на основании заявления гражданина или юридического лица о предоставлении ему земельного участка,

положительно рассмотренного компетентным органом государственной власти или местного самоуправления.

В первом случае основанием для заключения договора купли-продажи земельного участка, согласно п. 7 ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации является протокол о результатах торгов (конкурсов, аукционов). Протокол подписывается организатором торгов и лицом их выигравшим.

Если предоставление в собственность осуществляется по результату заявления - то основанием для заключения договора купли-продажи земельного участка будет являться, согласно той же статьи Земельного кодекса Российской Федерации, решение компетентного государственного или муниципального органа о предоставлении в собственность земельного участка.

Опираясь на данные законодательные положения, можно определить основания для заключения договора купли-продажи земель государственной или муниципальной собственности как документально закрепленное намерение исполнительного органа государственной власти или местного самоуправления предоставить гражданину или юридическому лицу в собственность земельный участок посредством заключения договора купли-продажи указанного земельного участка.

В связи с этим актуален вопрос о соотношении юридической силы решения государственного или муниципального органа власти о предоставлении земельного участка в собственность и заключаемого в соответствии с ним договора, который не решен в земельном законодательстве, в отличие от последствий уклонения победителя торгов, подписавшего протокол об их результатах, от последующего заключения договора купли-продажи, которые четко прописаны в гражданском законодательстве.

Критикуется мнение о том, что после вынесения решения о представлении в собственность земельного участка, заключение договора купли-продажи является обязательным. Сделан вывод, что решение должно определять саму возможность предоставления гражданину или юридическому земельного участка. Условия же такого предоставления, то есть будущей сделки должны предлагаться в проекте договора купли-продажи, заключение которого должно происходить по правилам, установленным Гражданским

кодексом Российской Федерации в главе 28 «Заключение договора». То есть, изыскав возможность передачи земельного участка в иную форму собственности, кроме государственной или муниципальной, соответствующее публичное образование и потенциальный покупатель должны переходить к обсуждению основных условие сделки (например, цена). Если же одну из сторон не устроит то или иное условие, на котором данная сделка будет совершаться, он вправе отказаться от заключения договора купли-продажи. Для устранения пробелов предлагается внести соответствующие изменения в Земельный кодекс Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Порядок заключения договора купли-продажи земельных участков государственной и муниципальной собственности»** раскрывается: в каких случаях земельный участок предоставляется в заявительном порядке, а в каких по результатам земельных торгов. Определено, что предоставление земельных участков в собственность осуществляется в заявительном порядке в следующих случаях: гражданам для целей, не связанных со строительством (ст. 34 Земельного кодекса Российской Федерации); гражданам и юридическим лицам - собственникам зданий, строений и сооружений, расположенных на предоставляемом земельном участке (ст. 36 Земельного кодекса Российской Федерации); гражданам и юридическим лицам, имеющим земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования либо пожизненного наследуемого владения (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О введение в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

По результатам торгов земельные участки предоставляются: гражданам и юридическим лицам для строительства (ст. 30 Земельного кодекса Российской Федерации); гражданам и юридическим лицам - земли сельскохозяйственного назначения (п. 1 ст. 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Рассмотрена процедура предоставления земельного участка и заключения договора купли-продажи при заявительном порядке во всех перечисленных случаях.

Отмечено, что при заявительном порядке предоставления в собственность земельных участков, органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить открытость и прозрачность процедур предоставления земельных участков гражданам. Несмотря на это правило, установленное Земельным кодексом Российской Федерации, в некоторых регионах России и особенно в муниципальных образованиях искажаются требования земельного законодательства, что приводит к нарушению прав и законных интересов лиц при покупке земельных участков из земель государственной или муниципальной собственности. По этому поводу проанализирована судебная практика, сложившаяся по таким спорам.

На основании законодательства о земельных торгах рассмотрена процедура их проведения. Дан сравнительно-правовой анализ действующего и утратившего силу законодательства, регулирующего данный процесс. Отмечены новеллы в законодательстве, дана их правовая оценка. Так, установлено, что в отличие от ранее действующего законодательства о проведении земельных торгов, перечень средств массовой информации, где можно публиковать объявления об их проведении, должен утверждаться Правительством Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления. Принципиально новым стал порядок определения начальной цены при продаже земли. Теперь начальная цена участка определяется продавцом с учетом заключения и отчета независимого оценщика. При этом сняты нижние границы для установления цены земли. Новой является норма о том, что организатор торгов обязан выдавать претендентам всю необходимую документацию и материалы, связанную с проведением торгов и продаваемых земельных участков, вплоть до организации осмотра этих участков. Изменились и положения, касающиеся внесения задатка, необходимого для участия в торгах. По ныне действующему законодательству он вносится в сумме, составляющей не менее 20 процентов от начальной цены земельного участка.

Отмечено, что торги по продаже земельного участка из земель государственной или муниципальной собственности являются открытыми по составу участников. Они проводятся в форме аукциона или конкурса. При этом

аукцион может быть открытым или закрытым по форме подачи предложений о цене.

Сделан вывод, что конкурсное предоставление земельных участков - самый демократичный способ перераспределения земель государственного и муниципального фонда. Данный процесс является наиболее публичным и открытым и в наибольшей мере обеспечивает равный доступ граждан и юридических лиц к приобретению земли в собственность. Поэтому приоритет должен быть отдан именно этому способу предоставления земельных участков.

В **заключении** содержатся теоретические выводы по проблемам, возникающим при осуществлении купли-продажи земель государственной и муниципальной собственности, а также пути их решения и дальнейшего исследования.

По теме исследования опубликованы следующие работы:

1 Степченкова Н.Н. Правовые основы установления цены земельных участков государственной или муниципальной собственности при заключении договоров купли-продажи // Вестник Саратовской государственной академии права. -Саратов: Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2004. № 2. С. 113-119 (0,7 п.л.).

2 Степченкова Н.Н. Правовая природа купли-продажи земельных участков // Вестник Саратовской государственной академии права. - Саратов: Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2004. № 3. С. 171-177 (0,6 п.л.).

3 Аверьянова Н.Н. Основания и порядок заключения договоров купли-продажи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности: Учебное пособие. -Саратов: Изд-во «Ориент», 2004. 36 с. (2,8 п.л.).

Подписано к печати 17.11.2004 г. Усл. печ. л. 1,5.
Бумага офсетная. Формат 60x86 $^{1}/_{16}$. Печать офсетная.
Гарнитура «Таймс». Тираж 100 экз. Заказ № 402

Издательство
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов. ул. Чернышевского, 135.

Отпечатано в типографии издательства
ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права»
410056, Саратов, ул. Вольская, I.

#23948