Свиридов Илья Тимурович. Особенности приобретения права частной собственности на землю в городах федерального значения: на примере города Москвы: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Свиридов Илья Тимурович;[Место защиты: Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина].- Москва, 2014.- 255 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Правовые основы приобретения в частную собственность земельных участков в городе Москве ..19-95**

1. Роль права частной собственности на земельные участки в развитии земельных отношений в городе Москве .18-44

2. Правовой режим земель города Москвы как города федерального значения и столицы Российской Федерации 44 -75

3. Приобретение права частной собственности на земельные участки как правовая категория 75-94

**ГЛАВА 2. Способы приобретения права частной собственности на земельные участки в городе Москве .95-188**

1. Приобретение права частной собственности на земельные участки в городе Москве путем приватизации 95-117

2. Приобретение права частной собственности на земельные участки в городе Москве путем переоформления .118-140

3. Приобретение права частной собственности на земельные участки в городе Москве через процедуру предоставления из публичной собственности .140-175

4. Другие основания приобретения права частной собственности на земельные участки в городе Москве .175-188

**ГЛАВА 3. Разрешение споров, возникающих при приобретении в частную собственность земельных участков в городе Москве 189-230**

1. Значение судебной практики в защите права частной собственности на землю в городе Москве .189-214

2. Проблемы судебной защиты права частной собственности на землю в городе Москве 214-230

Заключение .231-239 Список использованных нормативно-правовых актов и литературы

## Правовой режим земель города Москвы как города федерального значения и столицы Российской Федерации

Использование института приватизации для перераспределения национального богатства страны оказало определяющее влияние на развитие земельных отношений. С начала политических и экономических реформ 90-х годов Москва имеет существенные отличия в правовом регулировании земельных отношений, что с самого начала характеризовалось утвержденным на федеральном уровне особым механизмом их правового регулирования.

Так, Указом Президента РФ от 29.12.1991 г. № 334 «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы»1 Мэру Москвы были предоставлены полномочия «по осуществлению управления землями и муниципальным имуществом города, ведению государственного кадастра городской земли, изъятию и предоставлению юридическим лицам и гражданам земельных участков». В то же время на примере этого субъекта Федерации видны черты проведения специфической земельной политики, приспособленной к местным условиям.

Одним из первых нормативных актов, регулирующих земельные отношения в Москве, было распоряжения вице-мэра г. Москвы «О порядке предоставления и изъятия земель в г. Москве»2 от 31.01.1992 г. которым утверждалось «Временное положение о порядке предоставления и изъятия, земель в г. Москве». Временным положением земельные участки в городе Москве предоставлялись в пожизненное наследуемое владение российским гражданам или группам граждан, совместно владеющим жилыми домами на правах собственности. Для отечественных и иностранных юридических лиц, а также иностранных граждан земельные участки в городе Москве предоставлялись «на правах аренды» (п. 2 Временного положения).

Как видим, несмотря на то, что право частной собственности на земельные участки было гарантировано еще Конституцией РСФСР, в г. Москве в течение долгого времени отсутствовала практика передачи земельных участков из земельных ресурсов Москвы в пределах городской черты в частную собственность. Еще в начале земельной реформы было издано распоряжение вице-мэра г. Москвы от 02.03.1992 г. № 110-РВМ «Об аренде земли как основной форме земельно-правовых отношений в городе Москве»1, которое фактически заблокировало в г. Москве действие норм федерального законодательства в части приобретения права частной собственности на городские земли.

Немало полезных уточнений и конкретики в части признания права частной собственности на уже приобретенные земельные участки и установления обязательных земельных платежей содержало Постановление Правительства Москвы от 31.03.1992 № 174а «О ходе реализации мероприятий по земельной реформе в г. Москве»2, действующее в ограниченном виде и по сей день (ред. от 02.09.2008).

Так, рассматриваемым Постановлением признавалось право частной собственности на земельные участки в городе Москве за гражданами и юридическими лицами, ранее приобретшими это право на основании решений бывшего Мосгорисполкома или правительства Москвы. Все такие собственники, в соответствии с Постановлением, обязаны в период 1992-1993 гг. пройти процедуру регистрации (перерегистрации) своих прав. Утверждено Постановлением и «Временное положение о земельных платежах в городе Москве». Согласно п. 1 Временного положения все частные собственники облагаются ежегодным земельным налогом. В соответствии с п. 3 Временного положения, размер платы за землю не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, и устанавливается в виде стабильных платежей за единицу земельной площади в расчете на год. Плата за землю взимается со всех предприятий, организаций, учреждений и граждан, имеющих в собственности земельные участки (п. 4 Временного положения).

Уточним, что ранее гражданский оборот земельных участков был ограничен на уровне республики. Так, согласно п. 12 Указа Президента РФ от 27.12.1991 № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР»1 гражданам, владеющим земельными участками на правах собственности, их продажу другим гражданам было возможно в городе Москве лишь при выходе таких лиц на пенсию по старости и получении земельного участка в порядке наследования.

Эти нормативные акты положили начало практике осуществления земельной реформы в столице, а именно отказу от частной собственности на землю в Москве и установлению права пользования земельными участками в форме аренды: краткосрочной - до пяти лет и долгосрочной - до сорока девяти лет, а также временного и постоянного (бессрочного) пользования.

Вместе с тем, Конституция РФ (ст. 9) гарантировала право частной собственности на земельные участки.

Основные положения, относящиеся к частной собственности на землю, сформулированы в статье 15 ЗК РФ. Согласно п. 1 указанной статьи собственностью граждан и юридических лиц (частной собственностью) являются земельные участки, приобретенные ими по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации.

## Приобретение права частной собственности на земельные участки как правовая категория

Вопрос о правовом режиме земель в науке впервые был рассмотрен с позиции прав и обязанностей органов земельного управления2, и в последующем не был лишен внимания ученых

Понятие правового режима земель исследовалось в советской науке посредством определения основных элементов данного понятия применительно к земле любой категории и к земельному фонду в целом1. Под правовым режимом земель понималось определенное теоретическое понятие, обобщающее правовую характеристику земли как объекта права и содержащее указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли2.

Изменение характера земельных отношений и развитие земельного законодательства не привели к существенному изменению понятия «правового режима земель». Основные элементы данного понятия, выявленные советской наукой, входят и в современные дефиниции. О.И. Крассов под правовым режимом земель понимает «определение в законодательстве содержания права собственности, иных прав на земельные участки, управления использованием и охраной земель, мер по охране земель, выражающееся в правах и обязанностях лиц, использующих земельные участки, посредством установления основного целевого назначения земель, зонирования, ограничения прав».

По мнению И.А. Иконицкой, под правовым режимом земель следует понимать установленное нормами права возможное и должное поведение по отношению к земле как объекту права собственности и иных прав на земельные участки, объекту управления государственными ресурсами и объекту правовой охраны земли как природного ресурса, выполняющего определенные Конституцией РФ важнейшие социально-экономические функции - основы жизнедеятельности народов, проживающих на соответствующей территории4. Понятие «правовой режим земель» используется и для характеристики видов земель в рамках той или иной категории. Основой для этого является деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (пп. 8 п. 1 ст. 1 ЗК РФ).

Особенности правовых режимов различных категорий земель, содержащихся в п. 1 ст. 7 ЗК РФ, определяются, прежде всего, самим ЗК РФ и конкретизируются в отдельных нормативных актах - Водном, Градостроительном и Лесном кодексах РФ, в Федеральных законах «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»1, «Об особо охраняемых природных территориях»2 и др.

Представляется целесообразным применение понятия правового режима земель к группе однородных объектов земельных правоотношений, обладающих определенными общими признаками. Н.Л. Лисина отмечает, что правовой режим земель может быть представлен в нескольких аспектах: 1) правовой режим земель (общий правовой режим); 2) правовой режим земель определенной категории (особенный правовой режим); 3) правовой режим видов земель определенной категории (специальный правовой режим); 4) правовой режим конкретного земельного участка либо части земельного участка (конкретный правовой режим)3.

Поскольку в науке земельного права не существует единства по поводу содержания понятия «правовой режим земель», по мнению автора, правовой режим земель города Москвы, можно представить как совокупность правовых норм, определяющих сущность и состав следующих элементов: право собственности и иные права на земельные участки в городе Москве; права и обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков в городе Москве; ограничения и обременения прав на земельные участки в городе Москве; управление в сфере использования и охраны земель города Москвы; контроль за использованием земельных участков в городе Москве.

Основой осуществления полномочий Российской Федерации в области земельных отношений, как справедливо отметил О.И. Крассов, являются положения Конституции РФ, имеющие принципиальное значение для развития всего земельного законодательства1.

Согласно ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации (далее - субъекты РФ).

Частью 4 ст. 5 Конституции РФ установлено, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны.

Пребывание в составе Российской Федерации в качестве ее субъекта предполагает взаимодействие с федеральными органами, участие в их работе. Равноправие всех субъектов РФ, в том числе во взаимоотношениях с федеральными органами, обусловливает их равные правомочия в таких взаимоотношениях2.

## Приобретение права частной собственности на земельные участки в городе Москве путем переоформления

Что касается положений Федерального закона, предусматривающих временные рамки введения в действие или исполнение отдельных норм земельного или градостроительного законодательства1, то их надлежит принимать путем внесения изменений и дополнений в законы о введении в действие ЗК РФ и ГрК РФ2.

Пятой особенностью правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения является установленный федеральным земельным законодательством особый порядок определения правового статуса пригородных зон. Согласно п. 3 ст. 86 ЗК РФ границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов РФ.

При этом п. 4 ст. 86 ЗК РФ определил, что границы и правовой режим пригородных зон городов федерального значения утверждаются и изменяются федеральными законами.

Данные нормы предполагают особую правовую конструкцию определения границ и правового режима пригородных зон городов федерального значения, состоящую из двух этапов - разработки правового режима пригородных зон и определения их границ законом субъекта РФ и их последующего утверждения и изменения на основании федерального закона.

С одной стороны, наличие подобной правовой конструкции позволяет установить более стабильный правовой режим пригородных зон городов федерального значения, с другой стороны, данная конструкция делает весьма длительной процедуру изменения такого правового режима. Наличие такой правовой конструкции обусловлено фактом совпадения пригородных зон городов федерального значения с границами соседних субъектов РФ, т.е. Московской области и Ленинградской области, и призвано обеспечивать их интересы.

Шестой особенностью городов федерального значения является порядок разграничения государственной собственности. Статья 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»1 (далее также – Вводный закон) устанавливает основания для разграничения государственной собственности на землю между публично-правовыми образованиями.

Пунктом 2 ст. 3.1 Вводного закона установлено, что в целях разграничения государственной собственности на землю к собственности субъектов РФ относятся: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов, земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов РФ; иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и земли.

При этом в п. 4 ст. 3.1 Вводного закона закреплено, что к собственности субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга относятся земельные участки, указанные в пунктах 2 и 3 данной статьи и расположенные в границах этих субъектов.

Одновременно п. 3 ст. 3.1 Вводного закона закреплено, что в целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований; земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления; иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ земельные участки и земли.

В силу перечисленных норм право собственности городов федерального значения возникает на земельные участки, находящиеся в границах муниципальных образований, входящих в границы города Москвы, независимо от факта нахождения на соответствующих земельных участках объектов недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности, и факта предоставления земельных участков юридическим лицам, созданным и находящимся в ведении органов местного самоуправления.

Вышеуказанная норма является исключением из общих принципов, заложенных законодателем при разграничении государственной собственности на землю, в силу особого статуса городов федерального значения и необходимости проведения единой градостроительной политики.

В соответствии с абзацем вторым п. 10 ст. 3 Вводного закона распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

## Проблемы судебной защиты права частной собственности на землю в городе Москве

В целях обеспечения перехода к конкурентным процедурам предоставления прав на земельные участки для строительства, пунктом 14 ст. 3 Закона о введении в действие ЗК РФ установлено, что с 1 января 2010 года при отсутствии правил землепользования и застройки предоставление земельных участков для строительства, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не осуществляется.

Реализация указанной нормы в соответствии с п. 3 ст. 51 ГрК РФ, установлен запрет на выдачу разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 1 ГрК РФ, правила землепользования и застройки — это документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений.

Учитывая то, что переход к предоставлению земель на основе правового зонирования территорий должен осуществляться постепенно, ЗК РФ устанавливает два различных порядка предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, - с предварительным согласованием места размещения объекта и без предварительного согласования.

Процедура предоставления земельного участка без предварительного согласования места размещения объекта, как правило, инициируется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, и в соответствии с п. 4 ст. 30 Земельного кодекса РФ состоит из следующих основных этапов: 1) проведение работ по формированию земельного участка, которые включают в себя подготовку проекта границ земельного участка, проведение межевания, определение разрешенного использования участка, а также определение условий подключения объектов к инженерно-техническим сетям и подготовку к проведению торгов по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка; 2) государственный кадастровый учет земельного участка; 3) проведение торгов по предоставлению участка, либо предоставление участка без торгов в установленных федеральным законом случаях; 4) подписание протокола о результатах торгов или подписание договора аренды земельного участка в результате предоставления земельного участка без проведения торгов.

Порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, согласно п. 5 ст. 30 ЗК РФ, состоит из следующих этапов: 1) выбор земельного участка и принятие решения о предварительном согласовании места размещения объекта; 2) проведение работ по формированию земельного участка; 3) государственный кадастровый учет земельного участка; 4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства.

Анализ положений ЗК РФ позволяет утверждать, что предоставление земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта и без такового представляет собой две независимые друг от друга процедуры, применение которых в том или ином случае не может зависеть от усмотрения органов, уполномоченных на распоряжение земельными участками.

Тем не менее, вызывает возражения включение законодателем процесса формирования земельного участка как объекта права в процесс предоставления земельных участков. По нашему мнению, процесс предоставления права на земельный участок должен начинаться в тот момент, когда участок уже существует как объект права. Порядок предоставления земельных участков для строительства, предусмотренный ст. 30 ЗК РФ, включает в себя действия, которые являются подготовкой к предоставлению -создание объекта права (которое заканчивается в момент присвоения участку кадастрового номера).

Таким образом, классификация способов предоставления земельных участков для строительства должна быть проведена по другому критерию, в зависимости о того, предоставляется ли участок на торгах или без торгов.

Как следует из наименования и содержания статей 30 - 32 ЗК РФ, порядок, описанный в указанных нормах, регулирует предоставление новых незастроенных земельных участков для нового строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Значит, этот порядок неприменим при предоставлении земельных участков собственникам существующих зданий, строений и сооружений и при размещении некапитальных объектов. Если предполагается строительство или реконструкция уже существующего объекта на ранее предоставленном земельном участке - то нормы ЗК РФ о предоставлении земельных участков для строительства также не применяются, поскольку данные ситуации урегулированы градостроительным законодательством, а основой для такого вывода являются ст. 40 ЗК РФ и ст. 263 ГК РФ, предоставляющие правообладателю земельного участка возводить на участке строения, и, следовательно, производить реконструкцию возведенных объектов.

Анализ федерального законодательства в сфере предоставления земельных участков для строительства позволяет утверждать, что вид права, на котором предоставляется земельный участок, зависит от установленного порядка предоставления земель для строительства