Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>

Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности
**Год:**

2012

**Автор научной работы:**

Гречко, Владислав Владимирович

**Ученая cтепень:**

кандидат юридических наук

**Место защиты диссертации:**

Москва

**Код cпециальности ВАК:**

12.00.06

**Специальность:**

Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право

**Количество cтраниц:**

229

## Оглавление диссертации кандидат юридических наук Гречко, Владислав Владимирович

Введение.

Глава 1. Общая характеристика правового регулирования предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

§ 1. Место понятия «Предоставление земельных участков» в системе земельного права.

§ 2. Изменение содержания понятия «предоставление земельных участков» в период земельной реформы.

§ 3. Соотношение функции управления и регулирования при предоставлении земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности. Определение понятия «предоставление земельного участка».

Глава 2 Территориальное планирование и градостроительное зонирование территории муниципального образования как правовое основание осуществления предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

§ 1. Правовые основы регулирования градостроительной деятельности. Соотношение понятий «градостроительная деятельность» и понятие « жилищное строительство».

§ 2. Территориальное планирование как основа системы правового регулирования жилищного строительства.

§ 3. Общий анализ правил землепользования и застройки муниципальных образований. Градостроительные регламенты для жилых

§ 4. Идентифицирующие признаки строящихся объектов жилой недвижимости. Виды объектов жилой недвижимости для жилищных зон.

Глава 3. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для жилищного строительства: современное состояние и направления развития правового регулирования.

§ 1. Общие правила предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

§ 2. Предоставление земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства и для строительства в границах застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственно

§ 3. Предоставление некоторым категориям физических и юридических лиц земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

## Введение диссертации (часть автореферата) На тему "Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности"

Актуальность темы исследования. Одной из основных задач социально-экономического развития России является обеспечение населения комфортным жильем. Как показывают данные социологических исследований, жилищная проблема стоит перед 60% российских семей, общая потребность населения в жилье составляет 1,57 млрд. кв. м, и для ее удовлетворения необходимо увеличить жилищный фонд на 46%, - сообщил в ходе IV Московского форума лидеров рынка недвижимости МКЕР-2010 заместитель гендиректора Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства (Фонд РЖС) Сергей Кузнецов1. Правовое регулирование предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется тремя основополагающими федеральными кодификационными актами: Земельным кодексом Российской Федерации от 25 октября 2001 г. (далее - ЗК РФ), Градостроительным кодексом Российской о

Федерации от 29 декабря 2004 г. (далее - ГрК РФ) и Гражданским кодексом Российской Федерации (частью первой) от

30 ноября 1994 г. (далее - ГК РФ). Но особенность текущего состояния этих нормативных актов заключаются в том, что все они находятся в стадии кардинального пересмотра и изменения концептуальных положений, дополняются большим количеством правовых новаций, которые во многом изменяют правовое регулирование широкого спектра земельных отношений, в том числе и вопросов использования земельных участков для жилищного строительства. В настоящее время в Государственной Думе и в Правительстве РФ находятся проекты внесения изменений в названные нормативные правовые акты, затрагивающие жизненно важные вопросы правового регулирования землепользования, в результате введения в действие которых в России утвердится новый земельный правопорядок.

1 Информация на основании данных сайта: http://asninfo.ru/asn/57/35618

2 Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

3 Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 16.

4 Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

При этом следует отметить, что в законодательство, регулирующее использование земель в текущем режиме, подчас вносятся изменения, не всегда согласованные между собой.

Одной из проблем жилищного строительства, находящейся на стыке земельного, гражданского и градостроительного законодательства является предоставления заинтересованным физическим и юридическим лицам земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности. Поэтому комплексное рассмотрение вопросов правового регулирования такого предоставления земельных участков - одна из актуальных задач науки земельного права. Для оперативного решения вопросов жилищного строительства на уровне Правительства РФ принят приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», реализуемый, в том числе, в рамках Федеральной целевой программы «Жилище»5. Кроме того, политика Правительства РФ, изложенная в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р), основывается на решении задачи расширения территорий проживания граждан6. Реализация планов Правительства РФ возможна при законодательном обеспечении жилищного строительства достаточным количеством пригодных земельных участков. Основным источником наполнения рынка таких участков являются земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

Степень научной разработанности темы. Анализу правоотношений по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для различных видов строительства в литературе посвящен ряд работ. Однако все они были опубликованы до начала текущего этапа реформированиякодификационных актов, который проводится

5 Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. / Э.К. Трутнев, Л.Е. Бандорин. СПС КонсультантПлюс.

6 См.: Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (далее - СПС КонсультантПлюс). по направлениям, обозначенным в Концепции развития гражданского законодательства о недвижимом имуществе и в Концепции совершенствования вещного права и не содержат анализа новейших изменений в правовом регулировании предоставления земельных участков. Новые направления развития земельного законодательства также обозначены в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на п

2012 - 2017 годы . В настоящее время отсутствуют диссертационные исследования, посвященные предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности, для целей жилищного строительства.

Предметом исследования являются: система нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальных правовых актов, регулирующих отношения по поводу предоставления земельных участков; правовая и иная специальная литература; практика правоприменения и судебная практика по данной проблеме.

Цели и задачи исследования. Целями исследования являются: комплексный анализ понятия «предоставление земельного участка, находящегося в государственной и муниципальной собственности для жилищного строительства»; включая определение роли и места этого понятия в системе земельного права и законодательства;регламентация процедур; исследование зависимости реализации полномочий собственника на предоставление земельного участка для целей жилищного строительства от правового регулирования градостроительного зонирования и территориального планирования;

7 См., например: Старова Е.В. Правовое регулирование предоставления и использования земельных участков для размещения и эксплуатации промышленных объектов: Дисс. . канд. юрид. наук. М., 2010; Гор-диенко И.И. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства: Дисс. . канд. юрид. наук. М., 2010; Грицкова Ю.В. Правовое регулирование предоставления и изъятие земельных участков в целях развития застроенных территорий: Дисс. . канд. юрид. наук. М., 2009; Воронин А.О. Предоставление земель населенных пунктов для строительства хозяйственных и иных объектов. Дисс. . канд. юрид. наук. Тверь, 2009; Ткачёва И. В. Правовое регулирование предоставления для строительства земельных участков в городе Москве. Дисс. . канд. юрид. наук. М., 2008; Мальцев Д.Л. Предоставление прав на земельные участки в городе Москве: Дисс. . канд. юрид. наук. М., 2008; Андреев C.B. Земельный правопорядок в области градостроительства (с использованием законодательства г. Москвы). Дисс. . канд. юрид. наук. М., 2007; Солдатенков В.В. Правовое регулирование купли-продажи права аренды земельных участков по конкурсу в городе Москве. Дисс. . канд. юрид. наук. M., 2001. Среди монографий следует выделить исследования: Попов М.В. Приобретение публичных земель для строительства коммерческой недвижимости. М., 2006 г.; Анисимов А.П., Дзагоев C.B., Кокове JI.T. Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности: вопросы теории и практики./ Отв. Ред. А.Я. Рыженков Система Гарант, 2009 г. определение достаточности правового регулирования вопросов предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для непосредственного осуществления жилищного строительства немедленно после получения соответствующего права на земельный участок.

В соответствии с указанными целями автор ставил перед собой следующие задачи:

1) определение этапов возникновения и развития понятия «предоставление земельных участков»;

2) определение понятия «предоставление земельных участков»;

3) определение правовой взаимосвязи предоставления земельного участка с территориальным планированием и градостроительным зонированием, осуществляемых на основании положений ГрК РФ;

4) анализ основных способов предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

5) выработка критериев для определения видов жилых зон, установление оптимального количества видов жилых зон, предусматриваемых в документах градостроительного зонирования муниципальных образований;

6) выработка практических рекомендаций по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения по поводу предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для жилищного строительства.

Методология и база исследования. Диссертационное исследование осуществлено на базе современных общенаучных методов познания - методе синтеза, системного анализа и аналогии, а также специальных научных методов - технико-юридическом анализе, сравнительно-правовом, историческом, логическом методах. Автор придерживался требований достоверности, полноты и объективности исследования научных и законодательных актов и материалов практики. Работа выполнена на стыке наук: общей теории права, теории гражданского права, теории земельного права с использованием соответствующих теоретических источников.

Теоретическую основу исследования составили труды учёных в области общей теории права - С.С. Алексеева, М.Н. Марченко, B.C. Нерсесянца; теории административного права - Ю.А. Тихомирова; теории гражданского права - В.В. Витрянского, О.С. Иоффе, Д.И. Мейера, О.М. Козырь, JI.A. Новоселовой, Е.А. Суханова, К.И. Скловского, Ю.К. Толстого; теории земельного, аграрного и экологического права - Г.А. Аксенёнка, А.П. Ани-симова, В.П. Балезина, М.М. Бринчука, С.А. Боголюбова, Г.Е. Быстрова, М.И. Васильевой, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, И.В.Евтихеева, Н.Г. Жаворонковой, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Н.Д. Казанцева, И.О. Красновой, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, М.И. Палла-диной, В.А. Солдатенкова, H.A. Сыродоева, М.Ю. Тихомирова, В.Х. Улю-каева, А.Е. Черноморца и других.

Вопросы предоставления земельных участков исследуются в научных работах А.Ю. Александровой, C.B. Андреева, З.С. Беляевой, Е.С. Болтано-вой, A.A. Борисова, Г.Е. Быстрова, А.О. Воронина, A.A. Высоковского, И.И. Гордиенко, Ю.В. Грицковой A.JI. Корнеева, H.A. Маленкова, Д.Л. Мальцева, H.H. Мисника, A.B. Передникова, В.В.Солдатенкова, Е.В. Старовой, И.В. Ткачёвой^и др.

Теоретическая и практическая значимость работы. Материалы исследования, теоретические выводы, предложения, научно - практические рекомендации могут быть: использованы при изучении курса земельного и экологического права на юридических факультетах высших учебных заведений и других учебных заведений специального профиля; в процессе текущего нормотворчества; при подготовке международно-правовых документов; приняты во внимание при разработке нормативных актов министерствами и ведомствами; реализованы в учебном процессе, а также использованы в научных целях.

Научная новизна исследования состоит в том, что настоящая работа представляет собой разработку основных теоретических положений о предоставлении земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, для жилищного строительства и использования земельных участков для эксплуатации объектов жилой недвижимости. Автор рассматривает проблему, с позиций современных реалий правового регулирования земельных отношений, сформулировал ряд теоретических выводов, обладающих научной новизной.

На защиту выносятся следующие основные научные положения и выводы:

1. Предоставление земельных участков как юридический термин (понятие), признаваемый в советской науке земельного права как функция государственного управления в сфере распределения и перераспределения земель, как институт земельного права в связи с введением частной собственности на землю и изменением правового режима земель, находящихся в публичной собственности, претерпело существенные изменения и в сфере его использования, и в содержании. Однако в современной научной и учебной литературе предоставление земельных участков все еще признается институтом (субинститутом) земельного права с его функцией распределения и перераспределения земель относительно земель, находящихся только в публичной собственности.

Диссертантом обоснована неправомерность такой узкой трактовки понятия «предоставление земельных участков» и доказано, что оно утратило общее институциональное значение в системе земельного права и применительно к землям находящимся в публичной собственности; отмечено, что этот термин (понятие) и в земельном и в гражданском законодательстве охватывает гражданско-правовые сделки с земельными участками, находящимися в частной и публичной собственности.

Диссертантом выявлена также тенденция применения термина «предоставление земельных участков» к отношениям по передаче прав на землю другому лицу, в которых правообладателем является не собственник земельного участка (например, субаренда земельного участка, представленного в аренду для строительства).

2. Диссертант предлагает определение понятия «предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для целей жилищного строительства» как действия публичного собственника земельного участка, направленные на передачу права собственности на земельные участки физическим или юридическим лицам, или обременение земельных участков вещными правами физических или юридических лиц с целью удовлетворения частного интереса по возведению и последующей эксплуатации объектов жилой недвижимости, осуществляемые во исполнение документов территориального планирования и градостроительного зонирования, в которых на момент такого предоставления указан исчерпывающий перечень публичных ограничений и обременений земельного участка.

3. Градостроительное законодательство сконструировало сложную систему «территориального планирования», представляющую собой процесс осуществления градостроительной деятельности, в том числе жилищного строительства, как первый ее этап как результат - совокупность нормативных правовых актов Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных образований - именуемых схемами территориального планирования и генеральными планами.

По юридической природе, составу и совокупности норм законодательства, их органической взаимосвязи представляется обоснованным признание территориального планирования в рамках градостроительного законодательства комплексным межотраслевым институтом в системе российского права.

4. Схемы территориального планирования Российской Федерации и субъектов федерации являются экономико-отраслевыми и для жилищного строительства имеют значение постольку, поскольку необходимы для обеспечения объектов жилой недвижимости транспортной и инженерной инфраструктурой и определения границ территорий, предназначенных для расселения людей, т.е. населенных пунктов и территории развития населенных пунктов. Поэтому, по мнению диссертанта, законодатель обоснованно делегировал регулирование вопросов территориального планирования, имеющих непосредственное значение для жилищного строительства, органам местногосамоуправления в форме схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов поселений и городских округов, придав им приоритетное значение.

5. Генеральный план поселения, будучи основным документом территориального планирования на муниципальном уровне, тем не менее, по заключению диссертанта, теоретически и практически недостаточно отработан.

Во-первых, принцип включения в содержание генерального плана поселения всей его территории, не ограничиваясь территорией населенного пункта, создает проблему с землями сельскохозяйственного назначения и землями лесного фонда, которые включаются в состав территорий сельских поселений и по логике правового регулирования должны пройти в дальнейшем процедуру градостроительного зонирования, что противоречит самому Градостроительному кодексу РФ, принципу проведения градостроительного зонирования с целью установления градостроительных регламентов для территориальных зон, которые не распространяются на земли сельскохозяйственного назначения, и земельному законодательству. По мнению диссертанта, это может привести к неконтролируемому использованию муниципальными образованиями сельскохозяйственных угодий, земель лесного фонда для жилищного и иных видов хозяйственного использования.

Во-вторых, неясным и противоречивым представляется положение ГрК РФ о том, что подготовка генерального плана может осуществляться применительно к отдельным населенным пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, с последующим внесением в генеральный план поселения изменений, относящихся к другим частям территорий поселения, городского округа (п. 2 ст. 23 ГрК РФ), поскольку - это правоустанавливающие документы равной юридической силы, принимаемые одним и тем же органом местного самоуправления, что теоретически невозможно в силу организационно-правовой субординации нормативных правовых актов. Но сам факт принятия генерального плана населенного пункта будет создавать ситуацию противоречия его с генеральным планом поселения. Диссертант предлагает признать п. 2 ст. 23 ГрК РФ утратившим силу.

6. Анализ содержания жилых территориальных зон сельских поселений, закрепленных в ст. 35 ГрК РФ, показывает недостаточную проработанность данного вопроса: отсутствует указания в федеральном законодательстве на возможность для собственников жилых домов в сельской местности ведения личного подсобного хозяйства на приусадебных участках, объективно необходимого в условиях традиционного образа жизни на селе; отсутствует даже сам термин «приусадебный участок». Этот же недостаток присущ и конкретным правилам землепользования и застройки отдельных сельских муниципальных образований.

7. Нормы ЗК РФ и ГрК РФ, регулирующие градостроительное зонирование жилых зон, не согласованы в части наименования жилых зон, что вносит сумятицу и в акты муниципальных образований. Не совпадает предмет правового регулирования градостроительного зонирования земельного и территориального планирования основанное на земельном законодательстве. Градостроительный кодекс РФ устанавливает правила градостроительного зонирования муниципальных образований, что значительно шире территорий населенных пунктов, для которого также действуют правила градостроительного зонирования, содержащиеся в ЗК РФ. Исходя из того, что использование земель являются предметом правового регулирования земельного законодательства, перенесение правового регулирования использования земель муниципальных образований в градостроительное законодательство противоречат отраслевому принципу группирования норм правового регулирования, используемого в российском законодательстве. При решении споров, связанных с градостроительным зонированием суды, по мнению диссертанта, руководствуются нормами земельного законодательства.

В соответствии с теорией земельного права законодательные ограничения использования земельных участков для собственников и правообладателей в форме «видов разрешенного использования» составляют предмет правового регулирования земельного законодательства. Поэтому диссертант предлагает исключить из Градостроительного кодекса РФ ст. 9-29 гл. 3 (Территориальное планирование) и ст. 30 - 40 гл. 4 (Градостроительное зонирование), одновременно включив содержащиеся в них правовые нормы в Земельный кодекс РФ.

8. По мнению диссертанта, одной из непосредственных проблем градостроительного зонирования, создающих административные барьеры развитию жилищного строительства, является чрезмерное регулирование жилищного зонирования, заключающееся в том, что ГрК РФ и ЗК РФ предусматривают необоснованно большой перечень жилых зон: зоны застройки индивидуальными жилыми домами; зоны застройки малоэтажными жилыми домами; зоны застройки среднеэтажными жилыми домами; зоны застройки многоэтажными жилыми домами; зоны жилой застройки иных видов (ст. 35 ГрК РФ и ст. 85 ЗК РФ). По мнению диссертанта это приводит к созданию скрытых ничем не обоснованных ограничений и запретов для правообладателей земельных участков, препятствующих использованию земельных участков для жилищного строительства.

Для упорядочения правового регулирования образования жилых зон, диссертант предлагает внести в ст. 85 ЗК РФ изменения, предусматривающие: I) определение двух видов жилых зон, по критерию этажности: а) зона застройки и эксплуатации жилых домов, т.е. особняков/коттеджей/усадеб, дюплексов, сблокированных жилых домов с числом надземных этажей не боле трех с выделением двух подзон: подзона застройки жилыми домами с правом ведения личного подсобного хозяйства и подзона без такового права; б) зона жилой застройки многоквартирными жилыми домами переменной этажности с числом надземных этажей более трех; II) в связи с этим предлагается исключить из ГрК РФ регулирование вопросов градостроительного зонирования, для чего признать ст. 36 ГрК РФ утратившей юридическую силу.

9. Для создания гарантии устойчивости и признания юридической силы Градостроительному плану земельного участка (ГПЗУ), по мнению диссертанта необходимо закрепить в ГрК РФ положение о бессрочности действия ГПЗУ или установить долгосрочность его действия (на срок действия генерального плана), с установлением запрета на его изменение или отмены по инициативе органов власти после его выдачи правообладателю; предусмотреть исчерпывающий перечень обременений и перечень технических показателей, включаемых в него; возможность изменения градостроительного плана земельного участка только в случае внесения изменений в генеральный план поселения, непосредственно затрагивающих земельный участок.

10. В результате анализа норм земельного и гражданского законодательств регулирующих предоставление земельных участков для комплексного освоения для жилищного строительства диссертантом выявлен существенные недостатки позволяющие сделать вывод о нецелесообразности выделения в отдельную процедуру указанного способа предоставления земельных участков, и предлагается исключить из ЗК РФ ст. 30.2 и ст. 38.2., оставив только общий порядок предоставления земельных участков для жилищного строительства, предусмотренный ст. 30.1 и 38.1 ЗК РФ.

11. Диссертант определяет понятие «Комплексное освоение земельных участков в целях жилищного строительства» как деятельность правообладателя земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и включающего один и более элементов планировочной структуры (квартал, микрорайон) по возведению жилых и иных объектов недвижимости, объектов инженерной инфраструктуры, осуществляемую на основании проектировочных решений, содержащихся в документах градостроительного зонирования и планировки территорий.

12. Правовое регулирование предоставления земельных участков для целей развития застроенных территорий, по мнению диссертанта, проработано на федеральном уровне в недостаточной степени; установление особого порядка для него, является необоснованным и нецелесообразным. В связи с этим предлагается исключить ст. 46.1 - 46.3 ГрК РФ.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре природоресурсного и экологического права Московской государственной юридической академии им. O.E. Кутафина, где проведено ее рецензирование, обсуждение и дана рекомендация к защите. Теоретические и практические выводы нашли отражение в научных публикациях автора:

Содержание понятия «предоставление земельных участков». / Аграрное и земельное право № 1, 2012 г., с. 61-68, 0,87 п.л.;

Общетеоретические основы предоставления земельного участка для строительства». / Аграрное и земельное право № 2, 2012 г., с. 49-53, 0,63 п.л.;

Регулирование территориальным планированием и градостроительным зонированием использования и охраны земель. / Аграрное и земельное право № 4, 2012 г., с. 57-63, 0,87 пл.;

Регулирование правового режима земельного участка на современном этапе развития российского законодательства». / Право и государство: теория и практика № 6, 2012 г., с. 113-119, 0,87 пл.;

Теоретические основы предоставления земельного участка для строительства». / Аграрное и земельное право № 7, 2012 г., с. 49-72, 3,04 пл.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих десять параграфов, библиографии.

Для заказа доставки данной работы воспользуйтесь поиском на сайте по ссылке: <http://www.mydisser.com/search.html>