Малышева Анжелика Викторовна. Осуществление прав граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Малышева Анжелика Викторовна;[Место защиты: Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение "Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации"].- Москва, 2015.- 199 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы осуществления прав граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков 14**

1.1. Понятие и правовое регулирование приватизации земельных участков 14

1. 2. Способы приватизации земельных участков 45

1.3. Права граждан и юридических лиц при приватизации земельного участка и понятие их осуществления 62

1. 4. Основания возникновения права собственности граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков 82

**Глава 2. Осуществление права на приватизацию земельного участка гражданами и юридическими линами 98**

2. 1. Осуществление права на приватизацию земельного участка гражданами и юридическими лицами - собственниками зданий, сооружений 98

2. 2. Осуществление права на приватизацию земельного участка, предоставленного гражданину на праве постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения 143

Заключение 162

Список сокращений и условных обозначений 167

Список литературы 1

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования.

Приватизация земельных участков, являясь одним из основных направлений земельной реформы, берущей своё начало с конца 1980 - х годов прошлого столетия, на современном этапе развития земельных правоотношений продолжает сохранять своё значение особого механизма, позволяющего трансформировать государственную собственность на землю в частную.

Современная земельная политика Российской Федерации направлена на продолжение процессов приватизации земли, развитие и функционирование земельного рынка, формирование системы многоукладного землевладения и землепользования. Земля как пространственный базис, как средство производства последовательно вовлекается в процесс передачи от государства к частным собственникам. В частности, за 2011 год в населенных пунктах в целом по Республике Мордовия было продано 5071, за 2012 год 4415, за 2013 год 7181 государственных и муниципальных участков.1

На фоне динамически развивающихся приватизационных процессов, наблюдается рост значительного числа споров, возникающих в процессе осуществления гражданами и юридическими лицами своего права на приватизацию земельного участка. Судебная практика, демонстрирующая по некоторым аспектам отсутствие единообразия в применении и системном толковании норм о приватизации, свидетельствует о необходимости совершенствования правового регулирования в данной сфере.

В юридической науке исследования проблем осуществления прав при приватизации земельных участков зачастую носят обзорный, информативный и фрагментарный характер, что свидетельствует о недостаточной степени их научной разработанности и предопределяет необходимость выработки научно - практических подходов к их решению.

Региональный доклад о состоянии и использовании земель в Республике Мордовия Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Республики Мордовия за 2013 г.

Научную и практическую значимость заявленного исследования обусловливает потребность поиска оптимального сочетания публичных и частных интересов при приватизации земли. Выступая объектом приватизации, земля не утрачивает свойств невосполнимого природного ресурса, природного объекта, охраняемого в качестве важнейшей составной части природы. В этой связи совершенствование правового регулирования приватизационных отношений должно быть направлено не только на обеспечение прав граждан и юридических лиц, но и на определение пределов их реализации в целях рационального использования земли и её охраны.

Актуальность выбранной темы обусловлена также тем, что на современном этапе в науке не исследован в достаточной степени вопрос о понятии приватизации земельных участков, о специфике и содержании нормативно - правового регулирования данных отношений. Исследование названных вопросов осложнено рядом обстоятельств: отношения по приватизации земельных участков в значительной своей части находятся вне сферы правового регулирования специального закона о приватизации, их правовое регулирование не всегда опосредуется понятием «приватизация», а сам термин «приватизация» применяется вне определения его понятийного содержания.

Следует констатировать недостаточность научных исследований по вопросам определения способов, оснований приватизации земельных участков и содержания прав граждан и юридических лиц на приватизацию земельных участков.

Внесение масштабных изменений Федеральным законом № 171-ФЗ от 23.06.2014 г. в Земельный Кодекс Российской Федерации и другие законодательные акты о земле, непосредственно затрагивающих механизмы изменения форм собственности, и соответствующая тому необходимость их осмысления и оценки также актуализируют выбор обозначенной темы.

Степень научной разработанности темы исследования.

В современной науке отсутствует системное обобщающее исследование, посвященное вопросам осуществления прав граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков.

Теоретические и практические аспекты возникновения права частной собственности на землю, в том числе в порядке приватизации, получили своё развитие в трудах А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, Г.А. Волкова, Ю. Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Н.В. Карловой, О.М. Козырь, О.И. Красновой, О.И. Крассова, В.В. Круглова, Е.Л. Мининой, Ф.П. Румянцева, Н.А. Сыродоева, Г.В. Чубукова.

Отдельные научно - практические вопросы, касающиеся

приватизации земельных участков, были исследованы в диссертационных работах Будниковой Ю.Е. «Выкуп земельных участков под приватизированными предприятиями» (2009 г.), Горохова Д.Б. «Правовое регулирование сделок с земельными участками» (1998 г.), Гречко В.В. «Правовое регулирование предоставления земельных участков для жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности» (2012 г.), Шатровой О.В. «Правовое регулирование приватизации земельных участков в поселениях» (2006 г.) и

др.

С учетом комплексного характера настоящей работы для целей исследования использовались современные достижения и выводы представителей науки общей теории и истории государства и права, гражданского права, изложенные в трудах В.П. Камышанского., Н.М. Коршунова, П.В. Крашенинникова, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова, посвященных исследованию правового регулирования приватизации государственного и муниципального имущества; С.С. Алексеева, Н.Г. Александрова, P.O. Халфиной, В.А. Белова, Н.И. Матузова, А.В. Малько,

В.П. Грибанова, внесших весомый вклад в уяснение юридических конструкций: «субъективное право», «осуществление субъективного права», «содержание субъективного права».

Цели и задачи исследования.

Цель работы заключается в определении теоретических основ и логического ряда понятийных категорий, обеспечивающих представление об осуществлении гражданами и юридическими лицами прав при приватизации земельных участков, а также в выявлении проблем правового регулирования правоотношений, складывающихся в данной сфере, и формулировании научно обоснованных предложений по совершенствованию доктрины и законодательства.

Для достижения указанной цели поставлены следующие основные задачи:

определить понятие приватизации земельного участка;

установить особенности правового регулирования приватизации с точки зрения определения его предмета, метода, круга источников, соотношения отраслей права, регулирующих отношения в сфере приватизации земли;

установить и классифицировать способы приватизации земельных участков;

исследовать понятия «право на приватизацию земельного участка» и «права, возникающие при приватизации земельного участка»;

определить виды прав граждан и юридических лиц, возникающих при приватизации земельного участка;

детализировать и уточнить понятие «осуществление прав граждан и юридических лиц на приватизацию земельного участка»;

установить основания возникновения прав граждан и юридических лиц при приватизации земельного участка;

б

- осуществить анализ установленного законом порядка и условий осуществления отдельных видов прав граждан и юридических лиц на приватизацию земельного участка;

- аргументировать законодательные предложения и научные выводы по совершенствованию правовой конструкции осуществления прав граждан и юридических лиц на приватизацию земельного участка.

Объектом диссертационного исследования является комплекс правоотношений, возникающих в связи с осуществлением прав граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков.

Предмет диссертационного исследования образуют источники правового регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением прав граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков, научная и учебная литература, результаты судебной практики.

Теоретическую основу исследования составили фундаментальные научные разработки в области теории государства и права - С.С. Алексеева, Н.Г. Александрова, А.В. Малько, Н.И. Матузова, P.O. Халфиной, в области гражданского права - В.А. Белова, В. П. Грибанова, В.П. Камышанского, О.Н. Садикова, Е.А. Суханова, а также труды и научно-практические выводы отечественных ученых в области земельного права - А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, Г.А. Волкова, Е.А. Галиновской, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Н.И. Краснова, О.М. Козырь, О.И. Крассова, Е.Л. Мининой, Ф.П. Румянцева и других.

Информационно - практическую базу исследования составили законодательные нормативные правовые акты, материалы судебной практики.

Методологическая основа исследования.

Характерной чертой исследования является комплексный подход к рассмотрению проблем осуществления прав граждан и юридических лиц

при приватизации земельных участков, предполагающий использование общенаучных, частнонаучных методов познания действительности.

В качестве общенаучных методов исследования применялись логические методы (анализ и синтез, индукции и дедукции), методы системного анализа.

К исследованию привлекались частнонаучные юридические методы, используемые как земельно - правовой наукой, так и науками гражданского права и общей теории права. К числу собственно юридических методов, широко используемых в работе, относятся формально - юридический, сравнительно - правовой, метод анализа судебной практики.

Научная новизна диссертационного исследования определяется тем, что оно является специальным исследованием, обеспечивающим представление об осуществлении субъективного права на приватизацию земельного участка, в рамках которого:

определено понятие приватизации земельного участка и установлены особенности правового регулирования приватизации с точки зрения определения его предмета, метода, круга источников, соотношения отраслей права, регулирующих отношения в сфере приватизации земли;

установлены основания возникновения права собственности граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков;

- предложены авторские классификационные критерии разграничения  
способов приватизации на виды;

- научно обоснованы подходы к правовому регулированию  
осуществления прав граждан и юридических лиц при приватизации  
земельных участков;

сформулированы научно обоснованные предложения по совершенствованию законодательства в сфере осуществления названных прав.

По результатам исследования на защиту выносятся следующие теоретические положения:

1. Установлено наличие субинститута приватизации земель, предметом  
которого выступают отношения по передаче земельных участков из  
государственной и муниципальной собственности в частную. Данные  
отношения представляют собой разновидность земельных имущественных  
отношений, основанных на частно - правовом и публично - правовом  
методах регулирования общественных отношений.

2. Доказано, что специфика земельных участков, находящихся в  
государственной или муниципальной собственности, как объектов  
имущественных отношений, исключает возможность возникновения права  
частной собственности на них на основании решения суда. Права граждан и  
юридических лиц на земельные участки, находящиеся в публичной  
собственности, возникают по основаниям и в порядке, которые установлены  
законом. Перечень оснований, по которым граждане и юридические лица  
вправе приобрести государственный (муниципальный) земельный участок,  
не включает в себя такое основание, как судебное решение.

3.. Предлагается классифицировать способы приватизации по следующим критериям:

в зависимости от степени участия органов государственной и муниципальной власти, наделённых полномочиями по предоставлению земель, в процедурах приобретения гражданами и юридическими лицами земельных участков: приватизация земельного участка в результате его предоставления соответствующими органами публичной власти и приватизация земельного участка в результате регистрации права собственности на него;

в зависимости от особенностей правового статуса приобретателя земельного участка: приватизация земельного участка любым гражданином или юридическим лицом, приватизация земельного участка лицом, имеющим

особый статус, позволяющий ему приобретать земельный участок в специально установленном для него порядке и условиях;

- в зависимости от факта нахождения (или не нахождения)  
приобретаемого в собственность земельного участка в пользовании его  
приобретателя: приватизация земельных участков, которые приобретаются  
впервые гражданами или юридическими лицами и приватизация земельных  
участков, которые, находятся в пользовании у их приобретателей.

На основании классификации выявлена специфика реализации названных способов приватизации, установлены особенности приобретения земельных участков из государственной и муниципальной собственности в частную.

4. Обосновывается, что приватизация земельного участка,  
находящегося в пользовании у его приобретателя, представляет собой  
особый способ приватизации земельного участка, для которого характерны  
следующие специфические особенности его реализации:

воля публичного собственника на отчуждение земельных участков, находящихся в пользовании, в частную собственность выражается на уровне закона посредством закрепления прав граждан и юридических лиц на их приобретение. Права указанных лиц, как правило, носят исключительный характер, означающий, что никто, кроме пользователя земельного участка не имеет права приобретать его в собственность;

санкционирование на уровне закона передачи земельных участков в частную собственность использующих их лиц исключает возможность распоряжения органами государственной власти и органами местного самоуправления, действующими от имени публичного собственника, данными земельными участками по своему усмотрению;

- приватизация земельного участка, как правило, происходит по  
инициативе граждан или юридических лиц.

5. В целях преодоления противоречий и устранения конкуренции  
норм ст. 28 ФЗ №178-ФЗ «О приватизации государственного и

муниципального имущества» и норм земельного законодательства (ст. 39. 20 ЗК РФ, Федерального закона. № 137 - ФЗ «О введении в действие ЗК РФ» и др.) в части регулирования отношений по приобретению в собственность земельных участков собственниками, расположенных на них зданий, сооружений, предлагается: привести ст. 28 Закона о приватизации в соответствие со ст. 39. 20 ЗК РФ и иными нормами земельного законодательства, установить соотношение названных норм.

При этом определить, что ст. 28 Закона о приватизации и нормами земельного законодательства осуществляется правовое регулирование отношений по приобретению земельных участков в собственность собственниками зданий, сооружений, на них расположенных, безотносительно к тому факту, на каком основании она была ими приобретена.

Соотношение ст. 28 Закона о приватизации и норм земельного законодательства, в части регулирования отношений по приватизации земельных участков собственниками расположенных на них объектов недвижимости, установить в пользу приоритета последнего, руководствуясь тем, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (ст. 128 ГК РФ).

6. В целях повышения эффективности осуществления прав граждан и юридических лиц на приватизацию земельных участков и обеспечения баланса публичных и частных интересов при приватизации земли предлагается:

1) Установить в законе прямой запрет на приватизацию земельного участка, под объектами недвижимости вспомогательного значения (даже при наличии государственной регистрации права собственности на них) при отсутствии на участке объектов основного значения, для возведения и

эксплуатации которых он был представлен.

її

Данный запрет обоснован требованием, согласно которому приватизация земельного участка, находящего в пользовании гражданина или юридического лица, должна осуществляться с учётом обеспечения его целевого назначения. Не смотря на то, что строительство объектов недвижимости, имеющих вспомогательное значение, необходимо для благоустройства и использования земельного участка по его целевому назначению, факт отсутствия на таком участке объекта основного назначения свидетельствует о том, что цель, для которой земельный участок был предоставлен, не достигнута.

2) Возможность реализации исключительного права собственника  
здания, сооружения на приобретение в частную собственность земельного  
участка поставить в зависимость от технического состояния находящегося на  
нём объекта недвижимости.

Из перечня объектов недвижимости, земельные участки под которыми подлежат приватизации, исключить частично разрушенные здания, сооружения ввиду того, что эксплуатация таких объектов по назначению невозможна.

В целях предотвращения выкупа земельного участка, на котором расположен частично разрушенный объект (в том числе и полностью разрушенный), необходимо установить в законе сроки действия документов, содержащих описание зданий, по истечении которых, в случае приватизации земельного участка, заявитель должен будет предоставить в соответствующий орган, принимающий решение о предоставлении земельного участка в собственность, либо новый кадастровый паспорт либо документ, подтверждающий, что объект существует и не перетерпел изменений с момента выдачи последнего документа, содержащего его описание.

3) В отношении граждан, имеющих в фактическом пользовании  
земельные участки с расположенными на них жилыми домами, право  
собственности на которые возникло у граждан до дня введения в действие

Земельного кодекса Российской Федерации либо после дня введения его в действие, при условии, что право собственности на жилой дом перешло к гражданину в порядке наследования и право собственности наследодателя на жилой дом возникло до дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, установить правило, в соответствии с которым земельный участок приобретается гражданином в собственность бесплатно в том размере, который указан в документе, подтверждающем право собственности на индивидуальный жилой дом, а при отсутствии такого документа в границах фактически сложившегося землепользования.

4) Установить в законе порядок и условия приватизации земельного участка, который принадлежит на праве постоянного бессрочного пользования или пожизненного наследуемого владения гражданину и на котором расположено здание или сооружение, находящееся в собственности другого лица.

Теоретическая и практическая значимость результатовисследования заключается в том, что его результаты могут быть  
использованы в дальнейших научных работах и проектах по обозначенной  
проблематике, а также в учебном процессе при преподавании курсов  
«Земельное право», «Экологическое право», «Гражданское право».  
Сформулированные выводы, положения, предложения по

совершенствованию правового регулирования отношений, возникающих в сфере осуществления прав граждан и юридических лиц на приватизацию земельного участка, могут быть применены в законотворческой деятельности, а также в деятельности при подготовке разъяснений высших судебных инстанций о практике применения земельного законодательства.

Апробация и внедрение в практику результатов исследования. Основные положения исследования отражены в научных публикациях автора в юридических изданиях, докладах автора на международных, всероссийских, региональных, вузовских, научных и научно - практических конференциях.

Результаты исследования апробированы автором в процессе проведения семинарских и лекционных занятий в ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н.П. Огарева» по курсу «Земельное право» и спецкурсу «Защита земельных прав».

Подготовленные диссертантом выводы и предложения были использованы при подготовке и принятии Государственным Комитетом имущественных и земельных отношений Республики Мордовия Постановления Правительства Республики Мордовия, а также обсуждались на совещаниях, проводимых Госкомимуществом РМ.

Диссертационная работа выполнена и обсуждена в отделе аграрного, природоресурсного и экологического законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Структура работы обусловлена поставленными задачами и состоит из введения, двух глав, объединяющих 6 параграфов, заключения и библиографического списка.

## Права граждан и юридических лиц при приватизации земельного участка и понятие их осуществления

Очевидно, что «в отличие от понятия экономического, юридическое понятие приватизации должно обладать исчерпывающим и ясным набором признаком, делающим его пригодным для практического применения».26

Основные признаки приватизации государственного и муниципального имущества закреплены в ст. 217 Гражданского кодекса РФ, где говорится, что имущество, находящееся в государственной и муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренным законодательством о приватизации государственного и муниципального имущества.

В статье раскрываются следующие признаки приватизации: принадлежность приватизируемого имущества к государственной или муниципальной собственности; принадлежность покупателя приватизируемого имущества к числу субъектов частной собственности; необходимость соблюдения особой публичной процедуры (специально установленного законом порядка передачи имущества), предусмотренной законами о приватизации.

В Российской Федерации процесс приватизации осуществляется по трем основным направлениям: приватизация государственных предприятий, иных объектов недвижимости и акций, принадлежащих публично-правовым образованиям; приватизация жилья; приватизация земельных участков. Правовую норму, содержащуюся в ст. 217 ГК РФ, необходимо рассматривать в качестве общей нормы, закрепляющей основные признаки приватизации государственного

Комментарий к гражданскому кодексу Российской Федерации части первой. Постатейный. Издание третье, исправленное, дополненное, переработанное с использованием судебно - арбитражной практики / Отв. ред. О. Н. Садиков. М.: ИНФРА, 2006. СПС Консул ьтантПлю с.

и муниципального имущества, которые характеризуют ее особенности, вне зависимости от вида приватизируемого объекта.

Понимание приватизации с точки зрения её социально - экономической природы и правовых признаков, содержащихся в ст. 217 ГК РФ даёт основание сделать вывод о том, приватизация земельных участков - это передача участков земли, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законом.

Однако в соответствии со ст. 217 ГК РФ приватизацией признаётся такая передача имущества, которая производится по законам о приватизации государственного или муниципального имущества. Как было указано ранее, под действие специального закона о приватизации (ФЗ «О приватизации» № 178-ФЗ) попадают только земельные участки, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы (п. п. 1 п. 2 ст. 3). Приватизация остальных видов земельных участков регулируется ЗК РФ и принятыми в его исполнение актами земельного законодательства. Отсутствие специального закона о приватизации применительно к земельным участкам ставит под сомнение как саму возможность применения термина «приватизация» к земельному законодательству, так возможность отнесения нормативно -правовых актов, регулирующих отношения по передаче земли из публичной собственности в частную, к системе нормативного регулирования процесса приватизации государственного и муниципального имущества. В юридической литературе неоднократно отмечалось, что говорить о приватизации земельных участков в виду отсутствия соответствующего закона о приватизации, например, в случаях переоформления гражданами ранее предоставленных прав на земельные участки «юридически не точно».29

Признавая данное замечание обоснованным, считаем необходимым в этой связи принять во внимание утверждение Коршунова Н. М., что в узком смысле слова юридическое понятие приватизации охватывается только теми правовыми

Земельный участок: вопросы и ответы / Под ред. С.А. Боголюбова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2003. С. 32. формами, которые установлены специальным законодательством о приватизации, а в широком смысле слова под приватизацией допустимо понимать все закрепленные в действующем законодательстве способы и формы, специально регулирующие отношения, возникающие в процессе передачи государственного и муниципального имущества в собственность физических и юридических лиц.

Очевидно, что нормативно - правовые акты, содержащие нормы, регулирующие отношения, возникающие в процессе отчуждения земельного участка из государственной и муниципальной собственности в частную, с точки зрения буквального толкования (в отсутствии закона о приватизации земли), не могут быть отнесены к системе нормативного регулирования процесса приватизации государственного и муниципального имущества.

Вместе с тем они входят в эту систему, поскольку содержащиеся в них нормы, регулируют по существу отношения, которые являются приватизационными.

Необходимо заметить, что понимание приватизации как отношений, возникающих при передаче государственного и муниципального имущества в частную собственность, оправдано в целях обеспечения представления о предмете правового регулирования приватизации. Именно общественные отношения, изменяющиеся под воздействием норм права, объединенные в соответствующие общности (прообраз отраслевых и институциональных правовых групп) специальными, присущими только им признаками характеризуют предмет правового регулирования согласно науке теории государства и права. Вообще же за термином «приватизация» в юридической

Характеризуя особенности нормативно правового регулирования приватизации земельных участков, необходимо обратить внимание на соотношение ГК РФ и законодательства о приватизации, сферу правового регулирования которого составляют отношения по приватизации участков земли собственниками расположенных на них объектов недвижимости. Такое соотношение отражено в ст. 217 ГК РФ, согласно которой при приватизации государственного и муниципального имущества, предусмотренные Гражданским кодексом положения, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное. Таким образом, установлен приоритет Законов и иных нормативных актов о приватизации по отношению к общим нормам ГК РФ о приобретении и прекращении права собственности. Применение норм ГК РФ возможно в субсидиарном порядке, в случае, когда законами о приватизации не урегулированы конкретные отношения.

## Основания возникновения права собственности граждан и юридических лиц при приватизации земельных участков

Характеризуя содержание субъективного права на приватизацию земельного участка, также следует принять во внимание обозначенную в науке точку зрения о том, что «субъективное право, выступая возможностью поведения управомоченного субъекта, наполняется конкретным содержанием только в реальной действительности как элемент системы иного порядка -правоотношения»,121 при этом содержание субъективного права определяется характером регулируемых общественных отношений.

В работе содержится вывод о наличии различных видов правоотношений, возникающих по поводу приватизации земельных участков. Не смотря на наличие общих, однородных признаков характеризующих эти правоотношения как отношения приватизационные, содержание и особенности каждого из них достаточно специфичны ввиду различий в их субъектном и объектном составе, условий и порядка передачи земельного участка из публичной собственности в частную.

Наличие определенной разновидности правоотношений в сфере приватизации позволяет говорить о соответствующей разновидности субъективных прав на приватизацию земельного участка, отличных по своему содержанию (набору конкретных взаимосвязанных правомочий, возможностей). В частности: о праве граждан и юридических лиц на приобретение земельного участка для строительства на торгах, об исключительном праве на приватизацию земельного участка собственниками зданий, строений, сооружений; о праве граждан на переоформление (перерегистрацию) ранее предоставленных прав на

Относительно переоформления юридическими лицами права постоянного бессрочного пользования земельным участком на право собственности или аренды, необходимо сказать следующее. Действующее законодательство закрепляет, что указанное «переоформление» является не правом юридического лица, а его обязанностью. В соответствии с п. 2 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ» юридические лица, за исключением указанных в п. 1 ст. 20 ЗК РФ, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность; религиозные организации, кроме того, переоформить на право безвозмездного срочного пользования по своему желанию до 1 июля 2012 г. в соответствии с правилами ст. 36 ЗК РФ. Статья 7. 34 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает ответственность за нарушение сроков и порядка переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или сроков и порядка приобретения земельных участков в собственность (штраф для юридического лица от двадцати тысяч до ста тысяч рублей).122

Вместе с тем, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ исключается как автоматическое изменение титулов прав на землю (переоформление осуществляется по инициативе частных лиц), так и какое-либо ограничение права пользования земельным участком в связи с не переоформлением имеющегося правового титула. Статья 45 ЗК РФ не предусматривает прекращение права постоянного бессрочного пользования

В развитие вышеизложенной правовой позиции Конституционный Суд РФ дополнительно указал, что «положение абзаца первого п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», предусматривая возможность изменения титулов прав на землю, не содержит какого-либо основания для изъятия соответствующих земельных участков, а потому не может рассматриваться как допускающее внесудебный порядок лишения имущества. В равной мере оно не может рассматриваться как допускающее национализацию, поскольку не предполагает обращения в государственную собственность имущества, находящегося в собственности юридических лиц, а, напротив, предоставляет возможность приватизации земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. При этом в соответствии со ст. 20 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, возникшее у юридических лиц до введения в действие данного Кодекса, сохраняется за правообладателями (п. 3), которые не вправе распоряжаться этими земельными участками» (п. 4).

Выводы, изложенные Конституционным Судом РФ, позволяют прийти к заключению, что по существу установленная действующим законодательством обязанность юридического лица переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность является правом соответствующих лиц.126

Возвращаясь к вопросу о содержании исследуемого права, заметим, что множественность правоотношений, возникающих по поводу приватизации земельных участков, и наличие указанной разновидности субъективных прав исключают возможность определения единого содержания субъективного права на приватизацию земельного участка с точки зрения конкретно - определённых и индивидуализирующих его правомочий. Вместе с тем, анализ правомочий, составляющих содержание названных субъективных прав, позволяет заключить, что право на приватизацию земельного участка в целом может характеризоваться наличием определённых элементов.

В частности, опираясь на вышеназванные представления о структуре субъективного права, полагаем, что исследуемое право включает в себя возможность определенного поведения управомоченного лица. Данная возможность является определяющим звеном содержания любого субъективного права. Она означает, что «носитель субъективного права может вести себя определенным образом, самостоятельно избирать законные средства, пути и способы достижения целей». Применительно к праву на приватизацию земельного участка, указанная возможность находит выражение в возможности обращения субъекта, наделенного правом на приватизацию земельного участка, в компетентный орган (в орган государственной власти или орган местного самоуправления, в Федеральную службу государственной регистрации кадастра и картографии) с целью приобретения права собственности на земельный участок. Возможность подобных обращений не предусмотрена в случае возникновения у собственников жилых помещений в многоквартирном доме права общей долевой собственности на земельный участок, ввиду того, что право общей долевой собственности на земельный участок у собственников жилых помещений в многоквартирном доме возникает в силу закона.

## Осуществление права на приватизацию земельного участка гражданами и юридическими лицами - собственниками зданий, сооружений

С 1 марта 2015 года в связи с принятием Федерального Закона от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» утрачивает силу статья 36 ЗК РФ, закрепляющая исключительное право собственников зданий, строений и сооружений на приватизацию земельных участков под объектами недвижимости. Вместо нее закрепляется статья 39. 20 ЗК РФ, предусматривающая исключительное право на приобретение земельных участков в собственность граждан и юридических лиц, являющихся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках. В контексте состоявшихся изменений обращает на себя внимание исключение из текста статьи термина «приватизация», а также исключение из фразы «собственник здания, строения, сооружения» термина «строение».

В редакции ЗК РФ до 01. 03. 2015 г., статьёй 36 названного кодекса, закреплялось правило, в соответствии с которым исключительное право на приватизацию земельного участка осуществляется гражданами и юридическими лицами в порядке и на условиях, которые установлены настоящим Кодексом, федеральными законами. Отсутствие данной нормы в ЗК РФ с 01. 03. 2015 г. не может означать, что осуществление гражданами и юридическими лицами предоставленного им права не регулируется федеральными законами, а только ст. 39. 20 ЗК РФ. Во - первых, Земельный кодекс не содержит на то прямого указания, во - вторых п. 13 ст. 39. 20 ЗК РФ устанавливает необходимость применения федерального закона в случаях приобретения прав на земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, в третьих, законы, регулирующие приобретение собственниками недвижимости земельных участков, в частности Закон от 21 ноября 2001 года №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», признаются действующими.

Однако обращает на себя внимание тот факт, что основополагающие нормативно правовые акты: ФЗ «О приватизации» и ЗК РФ по - прежнему, как и до изменений ЗК РФ, не согласованы между собой по вопросам, определяющим основания и условия приобретения земельных участков в порядке приватизации.

В частности, п. 1 ст. 39. 20 ЗК РФ закрепляет исключительное право на приобретение земельных участков в собственность граждан и юридических лиц, являющихся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках, в то время как ст. 28 ФЗ «О приватизации» распространяет возможность приватизации земельного участка в том числе и на собственников строений, а также закрепляет не право, а обязанность собственников объектов недвижимости, не являющихся самовольными постройками и расположенных на земельных участках, относящихся к государственной или муниципальной собственности, взять в аренду либо приобрести у государства или муниципального образования указанные земельные участки, если иное не предусмотрено федеральным законом.

Также в соответствии с ФЗ «О приватизации» собственники недвижимости могут претендовать на приобретение земельного участка в аренду на срок не более чем сорок девять лет, ЗК РФ ограничения срока аренды не устанавливаются. В том числе, ФЗ «О приватизации» допускает приватизацию земельных участков, на которых расположены объекты, строительство которых не завершено и которые признаны самостоятельными объектами недвижимости (п.1 ст. 28). ЗК РФ, а также земельное законодательство в целом не предусматривает возможности приватизации земельного участка под объектами незавершенного строительства (см. п. 21 ст. 11 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ»).

Указанные противоречия обуславливают проблемы применения норм названных законов. В частности, на практике возникал вопрос об определении того круга отношений, на которые ЗК РФ и ст. 28 ФЗ «О приватизации» распространяют свое действие.

Суды нередко принимали решения исходя из предположения о том, что сферы правового регулирования ст. 28 ФЗ «О приватизации» и ст. 36 ЗК РФ различны: право на выкуп земельного участка на основании ст. 28 Закона о приватизации имеют лишь собственники расположенных на них объектов недвижимости, полученных в процессе приватизации, а на основании ст. 36 ЗК РФ собственники объектов недвижимости, приобретенных по иным основаниям.

По вопросу об определении сфер правового регулирования ст. 36 ЗК РФ и ст. 28 ФЗ «О приватизации» в юридической науке высказывались различные точки зрения. По мнению Болтановой Е. приватизация земельного участка, предусмотренная ЗК РФ и приватизация земельного участка, предусмотренная ФЗ «О приватизации», имеют различную правовую природу. ФЗ «О приватизации» должен применяться исключительно к приватизации земельных участков, на которых находятся приватизированные объекты недвижимости. По мнению Болтановой Е., «данный вывод обусловлен природой регулируемых этим законом отношений» - до 1 июля 2006 года названный нормативный акт прямо закреплял, что решение о продаже земельного участка должно приниматься органом, принявшим решение о приватизации объекта недвижимости.

По мнению Ершова В.А. ФЗ «О приватизации» «не регламентирует порядок приватизации под ранее приватизированными объектами, а распространяет свое действие на приватизацию земельных участков, осуществляемую одновременно с приватизацией зданий, строений сооружений на них расположенных».распространяют свое действие на всех собственников недвижимости.

По исследуемому вопросу Президиум Высшего арбитражного суда Российской Федерации высказал свою позицию следующим образом: «Вывод о том, что право на выкуп земельного участка имеют лишь собственники расположенных на них объектов недвижимости, полученных в процессе приватизации, не основан на положениях статьи 36 ЗК РФ, статей 28 и 43 Федерального закона № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». В соответствии же с указанными правовыми нормами право на выкуп земельных участков, находящихся в государственной собственности, имеют все собственники объектов недвижимости, расположенных на таких земельных участках».

На наш взгляд, при решении вопроса об определении сферы правового регулирования норм названных законов, следует исходить, в первую очередь, из содержания самого ФЗ «О приватизации», ст. 3 которого очерчивает круг отношений, регламентируемых данным законом. В названной статье определено, что действие ФЗ «О приватизации» распространяется исключительно на отчуждение земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы. Законодатель, определяя земельный участок в качестве объекта, подлежащего отчуждению в порядке приватизации, указывает на единственное условие - нахождение на нем объекта недвижимости или имущественного комплекса. При этом не указывает, что основание приобретения права собственности на недвижимость, расположенную на земельном участке, имеет значение для возникновения права на его приватизацию в силу указанного Закона.

Прямой контекст действующей редакции указанной нормы ФЗ «О приватизации», а также ст. 28 названного закона, подтверждает вывод, сделанный Президиумом ВАС Российской Федерации о том, что действие закона о приватизации распространяется на всех собственников недвижимости безотносительно к тому факту, на каком основании она была приобретена. Это заключение следует признать справедливым и в отношении ранее действовавшей ст. 36 ЗК РФ и в отношении ныне установленной ст. 39. 20. ЗК РФ.

Расширительное толкование ст. 3, п. 1, 2 ст. 28 ФЗ «О приватизации» в сторону установления запрета на приватизацию земельных участков собственниками тех зданий, строений, сооружений, которые были приобретены не в порядке приватизации, а по другим основаниям, недопустимо, в том числе, ввиду воплощённого в нормах права принципа дозволительной направленности правового регулирования общественных отношений, согласно которому «разрешено то, что не запрещено законом».

Признавая вывод о том, что действие ФЗ «О приватизации» распространяется на всех собственников недвижимости верным, неизбежно возникает вопрос о соотношении норм указанных законов.

В п. 7 ст. 28 ФЗ «О приватизации» законодатель определяет, что предоставление земельных участков, расположенных под зданиями, строениями и сооружениями, осуществляется в порядке и на условиях, предусмотренных земельным законодательством. Смысл данного положения, очевидно, состоит в том, ст. 39. 20 ЗК РФ, регулирующая порядок и условия предоставление земельных участков, расположенных под зданиями и сооружениями, имеет значение специальной нормы и обеспечивает приоритет норм земельного законодательства над правовыми нормами законодательства о приватизации. Ст. 2 ЗК РФ также установлено, что нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать

## Осуществление права на приватизацию земельного участка, предоставленного гражданину на праве постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения

Как правило, граждане, которым земельные участки предоставлялись до 1991 года, в доказательство правомерного использования ими земельного участка могут предоставить лишь членскую книжку садовода. Документы, необходимые для предоставления земельного участка в административном порядке указанные граждане зачастую не могут предоставить по причине того, что садоводческое, огородническое или дачное объединение, членом которого они являлись, давно прекратило своё существование. А документы, подтверждающие их членство в данном объединении, в том числе документы о распределении земельных участков между членами объединения, документы на земельный участок, составляющий территорию этого объединения и т. д. утрачены и не сохранены в архивах.

Граждане, которые по причине отсутствия у них документов не могут реализовать свое право на приватизацию земельного участка, вынуждены обращаться в суд за защитой своего права. Однако граждане в данном случае сталкиваются с проблемой выбора надлежащего способа защиты, адекватного характеру состоявшегося нарушения права. Проблема поиска такого способа стоит на сегодняшний день очень остро. Обширная и противоречивая судебная практика является тому подтверждением.

На наш взгляд в отношении всех граждан, использующих земельные участки, предоставленные им для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства должен быть установлен упрощенный порядок приобретения права собственности на земельный участок, исключающий необходимость принятия органом власти решения о предоставлении земельного участка в собственность.254

В данном случае документом, служащим основанием для регистрации права собственности может являться государственный акт на землю, выданный садоводческому некоммерческому товариществу, в котором указано, что земельный участок предоставлен в собственность членам объединения и решение общего собрания членов объединения (собрания уполномоченных) о распределении земельных участков между членами указанного объединения либо иной другой документ, устанавливающий распределение земельных участков в данном некоммерческом объединении.

Обращаясь к проблемам осуществления исследуемого права на приватизацию земельного участка, следует сказать о проблеме, обусловленной ситуацией, когда право на приобретение одного земельного участка в собственность принадлежит одновременно двум разным лицам: собственнику здания, строения, сооружения, расположенного на указанном участке и землепользователю или землевладельцу - обладателю права на переоформление (перерегистрацию). В таком случае возникает вопрос: каким образом должна быть разрешена коллизия названных прав и возможно ли её разрешение путём признания большей юридической силы одного из субъективных публичных прав? Действующее законодательство не содержит ответа на данный вопрос. На практике же в ряде случаев обосновывается вывод о том, что право на приобретение в собственность земельного участка, принадлежащее собственнику расположенной на нём недвижимости, как исключительное право, означающее по существу, что никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого соответствующим зданием, строением, сооружением,255имеет большую юридическую силу.256

Согласно абз. 2 п. 5 Постановления Пленума ВАС РФ от 24.03.2005 N 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства»: «При определении правового значения исключительного права на приобретение гражданами либо юридическими лицами земельных участков в собственность или в аренду следует иметь в виду разъяснение Постановления Пленума ВАС РФ от 24 марта 2005 г. N 11. В нем указывается, что, поскольку право на приобретение земельного участка является исключительным, т.е. никто, кроме собственника здания, строения, сооружения, не имеет права на приватизацию земельного участка, занятого соответствующим зданием, строением, сооружением».

Полагаем, что данный вывод не основан на законе. Действующее законодательство не ограничивает и не устанавливает запрета на переоформление права постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения земельным участком на право собственности в том случае, если на земельном участке располагается здание, строение, сооружение. Законодательство также не закрепляет в качестве основания прекращения права постоянного бессрочного пользования и пожизненного наследуемого владения приватизацию земельного участка собственником расположенной на нем недвижимости. Представляется, что в условиях действующего законодательства, когда право на приобретение одного земельного участка принадлежит одновременно собственнику недвижимого имущества на указанном участке и обладателю права на переоформление (перерегистрацию), возможность реализации права на приобретение земельного участка в собственность должна быть предоставлена каждому из них. Однако вопрос о том, на каких условиях в данном случае может быть реализовано право названных субъектов, не решён в законодательстве.

Таким образом, вопрос о том, каким образом должна разрешаться коллизия прав на приватизацию одного земельного участка двумя (и более) субъектами, в случаях, когда данное право принадлежит одновременно собственнику здания, строения, сооружения, расположенного на указанном участке и землепользователю или землевладельцу - обладателю права на переоформление (перерегистрацию), требует своего законодательного решения. Подводя итог вышеизложенному, следует прийти к заключению о том, что установленная на сегодняшний день процедура упрощенного порядка перерегистрации права пожизненного наследуемого владения и постоянного бессрочного пользования земельным участком на право собственности, в целом, является достаточно эффективным механизмом реализации прав граждан на приватизацию ранее предоставленного им в пользование земельного участка.

Однако, некоторые аспекты реализации указанных прав граждан не находят своего сбалансированного и эффективного правового регулирования.

Нуждаются в совершенствовании правоотношения по реализации прав тех граждан садоводов, в отношении которых установлен административный порядок приобретения права собственности на основании решения о предоставлении земельного участка. Все граждане, использующие земельные участки, предоставленные им для ведения садоводства, огородничества и дачного строительства должны быть поставлены в условия, обеспечивающие им равный доступ к приобретению земельных участков в собственность. С этой целю необходимо установить, что гражданин, являющийся членом садоводческого, огороднического, дачного некоммерческого объединения имеет право зарегистрировать право собственности на земельный участок, образованный из земельного участка, предоставленного до дня вступления в силу ЗК РФ для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства указанному объединению либо иной организации, при которой было создано или организовано указанное объединение.

Нуждается в законодательном закреплении положение о возможности признания за наследниками в судебном порядке права собственности на земельный участок в порядке наследования, в случае, когда наследодатель обладал правом на бесплатную приватизацию спорного земельного участка и при жизни выразил волеизъявление на реализацию такого права.

Требует законодательного решения вопрос о том, каким образом должна разрешаться коллизия прав на приватизацию одного земельного участка двумя (и более) субъектами, в случаях, когда данное право принадлежит одновременно собственнику здания, строения, сооружения, расположенного на указанном участке и землепользователю или землевладельцу - обладателю права на переоформление (перерегистрацию)