

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 - Юриспруденция

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
И.о. зав. кафедрой
_____ Т.А. Зайцева
«_____» _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

На тему: Нормативно-правовые основы прав граждан на землю в Российской Федерации: теория и практика

Исполнитель
студент группы 421узб2 _____ С.Н. Беспалов

Руководитель
доцент кафедры
гражданского права _____ Е.Г. Черкашина

Нормоконтроль _____ О.В. Громова

Благовещенск 2018

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ
И.о.зав. кафедрой
_____ Т.А. Зайцева
«_____» _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студента Беспалова Степана Николаевича.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Нормативно-правовые основы прав граждан на землю в Российской Федерации: теория и практика.

(утверждена приказом от 29.03.2017 № 678-уч.)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01.02.2018.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Вводный закон к ЗК РФ, Федеральный закон « 119-ФЗ от 01.05.2016, подзаконные правовые акты РФ, правовые акты субъектов РФ (Амурской области), учебная и прочая специальная юридическая литература, правоприменительная и судебная практика.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): характеристика закрепленных в законодательстве видов прав граждан на землю, порядка возникновения и прекращения прав граждан на землю; проработка некоторых проблем реализации прав граждан на землю и предложение способов их разрешения.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

7. Дата выдачи задания: 01.11.2017.

8. Руководитель выпускной квалификационной работы: Черкашина Елена Геннадьевна, доцент кафедры гражданского права.

Задание принял к исполнению: 01.11.2017

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 68 с., 52 источника.

ГРАЖДАНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИНОСТРАННЫЕ ГРАЖДАНЕ, ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ, ПРАВО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ, ПРАВО СОБСТВЕННОСТИ, АРЕНДА, БЕЗВОЗМЕЗДНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ, ПОЖИЗНЕННОЕ НАСЛЕДУЕМОЕ ВЛАДЕНИЕ, ПОСТОЯННОЕ (БЕССРОЧНОЕ) ПОЛЬЗОВАНИЕ, ВОЗНИКНОВЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ, ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВ НА ЗЕМЛЮ

Одной из целей современной государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом является повышение эффективности использования земель. Задачами государства являются обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости. Основными направлениями государственной политики в данной сфере являются совершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам, обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, совершенствование порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

В выпускной квалификационной работе исследованы современные правовые формы использования земель гражданами в Российской Федерации в целях реализации права каждого на землю и законодательство, регулирующее эти отношения. Анализ норм действующего российского законодательства позволил раскрыть специфику данных правоотношений, содержание, условия и порядок реализации, выявить некоторые проблемы, возникающие в этой сфере, и найти пути их разрешения.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Общая характеристика права землепользования граждан в свете действующего законодательства РФ	8
2 Характеристика основных видов прав граждан на землю в Российской Федерации	14
2.1 Право собственности граждан на землю	15
2.2 Право безвозмездного пользования	24
2.3 Аренда земельных участков	32
2.4 Право пожизненного наследуемого владения земельным участком	40
2.5 Право постоянного пользования земельными участками.	42
3 Основания возникновения, прекращения и ограничения прав граждан на землю	45
3.1 Основания возникновения прав граждан на землю.	45
3.2 Основания прекращения и ограничения прав граждан на землю	55
Заключение	60
Библиографический список	62

ВВЕДЕНИЕ

Земля как объект правовых отношений является одним из важнейших для общества материальным ресурсом. Её экономическое, политическое и социальное значение трудно переоценить, так как именно земля является первоначальным и основным источником любого прогресса и процветания.

Конституция Российской Федерации в статье 9 закрепила положение, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Тем самым обеспечено признание земли в качестве незаменимого и основного условия жизни человеческого общества.

Вопросы использования земли для разных целей в интересах граждан требуют глубокого изучения именно потому, что состояние земельных ресурсов постепенно изменяется не в лучшую сторону, что является нарушением не только земельного или экологического законодательства, но и нарушением конституционных прав человека, чего не должно происходить ни в каких условиях.

Вопрос судьбы земель, принадлежащих гражданам, представляется достаточно интересным именно с учётом разнообразия видов прав граждан на землю: в настоящее время граждане Российской Федерации могут обладать земельными участками на праве частной собственности, праве аренды, постоянного (бессрочного) и безвозмездного срочного пользования, пожизненного наследуемого владения и на праве сервитута. Казалось бы, при таком видовом разнообразии прав интересы государства должны постепенно уступить лидирующую роль интересам граждан. Но при этом в нашей стране по-прежнему достаточно большое количество земель продолжает оставаться в сфере интересов государства и непосредственно в его собственности.

В связи, с чем представляется, что тема прав граждан на земельные участки и возможности реализации этих прав достаточно актуальна.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения в сфере реализации гражданами своих разнообразных прав на землю, предусмотренных в современном действующем законодательстве Российской Федерации.

Предметом исследования в настоящей выпускной квалификационной работе являются нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие правоотношения в сфере реализации гражданами своих прав на землю посредством использования земель.

Основной целью выпускной квалификационной работы является комплексное исследование различных форм использования земель гражданами и разнообразных видов прав граждан в данной сфере, выявление проблем правового характера в теории и на практике, а также разработка предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего сферу рассматриваемых правоотношений.

Для реализации указанных целей были сформулированы соответствующие задачи:

- проанализировать правовые акты, регулирующие правовые формы использования земель гражданами и виды прав граждан на землю в современной России;
- охарактеризовать разнообразные виды прав граждан на землю и выявить их особенности;
- рассмотреть основания возникновения, ограничения и прекращения прав граждан на землю;
- исследовать и выявить проблемы реализации гражданами своих прав на землю посредством изучения соответствующих нормативных правовых актов, анализа правоприменительной и судебной практики.

Методами настоящей работы явились сравнительный, формально-юридический методы, а также анализ нормативно-правовой базы.

Правовую основу настоящей работы составляют нормы Конституции РФ, Гражданский и Земельный кодексы Российской Федерации, федеральные

законы, законы Амурской области, подзаконные правовые акты.

Научную основу настоящего исследования составили разнообразные материалы и публикации специалистов в области земельного права и законодательства: Улюкаева В.Х., Соболя И.А., Харькова В.Н., Юсупова З.Г., Киндеевой Е.А., Малышевой А.В., Умеренко Ю.А. и других авторов.

Вопросами регулирования современных земельных отношений в свете реализации прав граждан на землю в России занимаются многие специалисты в области земельного права: Болтанова Е.С., Грудцына Л.Ю., Ёрш А.А., Корнеев А.Л, Тихомиров М.Ю. и другие. Некоторые из их публикаций и научных статей были использованы в процессе подготовки настоящей работы.

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ПРАВЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ ГРАЖДАН В СВЕТЕ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В настоящее время о землепользовании можно говорить с позиций экономического, хозяйственного интереса со стороны общества к использованию природного объекта и природного ресурса - земли. Одновременно в землепользовании обращается внимание на землю как на своеобразный и неповторимый естественный природный объект, нуждающийся в охране и защите в процессе использования. Из этого следует, что землепользование – это установленный законом порядок использования земельных ресурсов (земель, земельных участков) для удовлетворения разнообразных потребностей общества и граждан. В свете экологических интересов общества и человека можно говорить о землепользовании как о приоритетном виде природопользования. Основные формы землепользования в Российской Федерации в настоящее время регулируются преимущественно земельным законодательством, которое не должно противоречить нормам и принципам Основного закона государства, положениям других правовых актов.

Конституцией Российской Федерации провозглашено, что «земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности».¹ Если содержание, порядок приобретения и пользования правами частной, государственной и муниципальной собственности определены довольно четко в земельном законодательстве, то «иные формы собственности на землю» и другие природные ресурсы пока не предусмотрены и не сформулированы. Данная норма ожидает своего дальнейшего развития.

Также Конституция Российской Федерации содержит указание на всеобщую публичную значимость земли, провозглашая, что «земля и другие природ-

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

ные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».² Такая общественная значимость земли, независимо от того, на каком праве собственности она может принадлежать тем или иным лицам, подтверждена и Конституционным судом Российской Федерации, который определил конституционно-правовой статус земли как «публичного достояния многонационального народа России».³ Рассматриваемая норма Конституции Российской Федерации имеет большое значение для земельного законодательства, так как определяет необходимость соблюдения баланса частных и публичных интересов при регулировании отношений собственности на землю и отношений землепользования.

Часть 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации закрепляет право собственников земли и других природных ресурсов свободно владеть, пользоваться и распоряжаться ими в той мере, в какой оно не будет наносить экологического ущерба, а также нарушать права и законные интересы иных лиц. В подобной формулировке усматривается принцип приоритета общественных интересов перед частными, который стал основой установления в земельном законодательстве юридической ответственности за порчу земли и ее нерациональное использование, определения обязанности собственников не допускать загрязнения земель, ограничения прав собственности на землю в интересах охраны окружающей среды, иных публичных интересах, а также обязанности собственников и пользователей возмещать причиненный вред государству и третьим лицам земельным правонарушением.

Определенно свою роль в регулирование современных земельных отношений играет ст. 42 Конституции Российской Федерации, провозглашающая

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

³ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» от 23.04.2004 № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 18. Ст. 1833.

право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его имуществу и здоровью экологическим правонарушением. Учитывая, что земля является природным объектом, природным ресурсом, что установлено в ст. 1 Земельного Кодекса Российской Федерации, а также компонентом окружающей среды, что указано в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды», действие данной статьи Основного закона в полной мере распространяется и на земельные отношения. Право граждан и юридических лиц на благоприятную окружающую среду дополняется обязанностью каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам, провозглашенной в статье 58 Конституции Российской Федерации.

В статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации определены соответственно предметы ведения России и совместного ведения России и ее субъектов. Регулирование земельных отношений преимущественно относится к совместному ведению. В качестве исключительного ведения Российской Федерации ст. 71 Конституции Российской Федерации оставляет право управления федеральной собственностью, в том числе федеральными землями. Статья 72 Конституции Российской Федерации в сферу совместного ведения включает вопросы владения, пользования и распоряжения землей, разграничение государственной собственности на землю, природопользование и охрана окружающей среды, земельное законодательство.

При всей кажущейся ясности некоторые положения этих статей, касающиеся земельных вопросов, наводят на ряд определенных размышлений. К примеру, ст. 71 Конституции Российской Федерации передает в ведение Российской Федерации гражданское законодательство, а ст. 72 Конституции Российской Федерации передает земельное законодательство в совместное ведение. В рамках ст. 130 Гражданского кодекса Российской Федерации земельный участок признается недвижимым имуществом. В соответствии со ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации имущественные отношения по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками, а также по со-

вершению сделок с ними должны регулироваться гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством. Это означает, что субъекты Российской Федерации не могут принимать нормативные правовые акты по вопросам приобретения и реализации различных прав на земельные участки, за исключением случаев, когда такое право для них прямо предусмотрено земельным законодательством. На практике же дела обстоят иначе и субъекты Российской Федерации как в своих конституциях и уставах, так и в законодательстве обращаются к имущественным отношениям на земельные участки. Так, в Амурской области действует областной закон «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области» от 10.02.2015 № 489-ОЗ, который является показательным и посвящен имущественным отношениям в земельной сфере, в т.ч. регулирует вопросы предоставления в собственность земельных участков и основаниям для предоставления.⁴

В объективном смысле право землепользования представляет собой совокупность правовых норм, закрепленных в нормативных актах различного уровня: в Конституции РФ, федеральных законах, в постановлениях Правительства, законах субъектов РФ, в решениях органов местного самоуправления. Эти нормы обеспечены государственной волей и обязательны как для государства, так и для всех землепользователей. В субъективном смысле право землепользования является совокупностью прав и обязанностей землепользователей, несоблюдение или неисполнение которых может повлечь применение юридической ответственности со стороны государства к землепользователю.

Заслуживает внимания и распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р, которым были утверждены «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы»; в них установлены основные цели, задачи и направления реализации государственной политики по управлению земельным фондом, «под которым понима-

⁴ Закон Амурской области от 10.02.2015 № 489-ОЗ (в ред. от 11.11.2016) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ется совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории России»; перечислены цели государственной политики по управлению земельным фондом и выделяются две основных:

- повышение эффективности использования земель;
- охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

Представляется, что эти процессы невозможно представить без участия в них граждан.

В действующих правовых актах Российской Федерации обращается внимание и на цели землепользования граждан. В этом плане наиболее показательными можно считать федеральные законы «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», «О личном подсобном хозяйстве» и «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан».

Использование земель в фермерских хозяйствах обусловлено теми видами деятельности, которые реализует хозяйство как объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции). Согласно действующему закону земельный участок может входить в состав имущества фермерского хозяйства. Земельные участки для создания КФХ и осуществления его деятельности могут предоставляться и приобретаться из земель сельскохозяйственного назначения, а для строительства зданий, сооружений и строений, необходимых для осуществления деятельности КФХ, - и из земель иных категорий.

Личное подсобное хозяйство (ЛПХ) представляет собой непредпринимательскую деятельность гражданина по производству и переработке сельскохозяйственной продукции, которая реализуется им единолично или гражданином совместно с членами его семьи, в целях удовлетворения личных потребностей. Право на ведение личного хозяйства

возникает с момента государственной регистрации прав на земельный участок, предоставленный или приобретенный для этих целей. Подсобный характер хозяйства означает, что доходы от его ведения не являются основным источником существования. Для гражданина основным источником его дохода в этом случае является трудовая деятельность в сельскохозяйственном предприятии, организации или в учреждениях, обслуживающих нужды сельского населения. Эта форма хозяйствования свойственна, в первую очередь, для сельской местности.

Садоводство, огородничество и дачное хозяйство, животноводство и сенокосение, пастьба скота – это наиболее распространенные виды землепользования граждан, которые реализуются ими с использованием земель сельскохозяйственного назначения. А для жилищного, гаражного строительства, для осуществления предпринимательской деятельности и иных целей земельные участки могут предоставляться гражданам из земель населенных пунктов.

2 ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНЫХ ВИДОВ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Земельное законодательство в нашей стране в последнее время подвергалось существенным изменениям: одни титулы на землю появлялись, другие постепенно теряли своё значение. Объясняется это изменением качественных характеристик экономической сути нашего государства: на смену командным рычагам воздействия пришли рыночные, на смену диктату государственной формы собственности – плюрализм форм собственности.

Вопрос о приватизации земли, т.е. о смене формы собственности от государственной к частной, считался для нашей страны и общества начала 90-х годов прошлого века достаточно острым и необходимым для разрешения, а земельная реформа, началом которой считаются именно 90-е годы прошлого века, уже привела к определённому итогу. Как отмечал профессор В.В. Петров, «в результате приватизации сложились три формы использования земли гражданами, осуществляемые на основах:

- 1) предоставления (приобретения) права частной, общей долевой и общей совместной собственности на землю;
- 2) предоставления земли в пользование;
- 3) передачи земли в аренду в установленном законом порядке».⁵ Последующая история нашей страны в полной мере подтвердила правильность такой позиции.

В нормах законодательства России в настоящее время закреплены разнообразные юридические титулы, связанные с конкретными видами прав на землю. К таковым принято относить:

- право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком;
- право пожизненного наследуемого владения земельным участком;
- аренду;
- сервитут;

⁵ Земельное право России / под ред. В.В. Петрова. М., 1997. С. 88.

- безвозмездное пользование земельным участком.

Перечисленные титулы были известны ещё в римском праве: так, существовал институт эмфитевзиса (emphyteusis) – «вещные, отчуждаемые, передаваемые по наследству права долгосрочного пользования чужой землёй»; «право постоянного пользования» - это римский ususfructus – узуфрукт (право пользования вещью и её плодами).⁶ Кроме того, сервитут (права на чужие вещи) также заимствован из римского права, причём как само понятие, так и термин servitutes – «сервитут как вещное право пользования чужой вещью в том или ином отношении».⁷

Исходя из этого, участников земельных отношений условно можно разделить на собственников и несобственников земельных участков.

Собственники земельных участков по закону наделяются более широкими правами, включая право на отчуждение своего участка другому субъекту, на совершение различных сделок с земельными участками, не изъятыми из оборота.

Помимо собственников Земельный кодекс в ст. 5 приводит субъектный состав участников земельных отношений и в зависимости от вида права на землю уточняет статус субъекта: «землепользователи», «землевладельцы», «арендаторы земельных участков»; «обладатели сервитута».⁸

Не являясь собственниками земельных участков, эти субъекты имеют менее широкий круг прав, предписанных нормами земельного законодательства.

2.1 Право собственности граждан на землю

С древнейших времен и до наших дней собственность играла и играет ключевую роль в экономическом укладе общества.

Представляется, что вопросы, связанные с передачей земельных участков в собственность граждан, не перестают быть острыми и имеющими первосте-

⁶ Новицкий И.Б. Римское право. М., 2003. С.130.

⁷ Там же. С. 131.

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г № 136-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 01.07.2017 № 143-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

пенное значение в гражданском обороте России. В судебной практике постепенно выделилась сравнительно новая для судей категория судебных дел, связанных с приватизацией земельных участков, оформлением права собственности на землю. Единообразное толкование и применение законодательства по данной категории судебных дел продолжает складываться и формироваться теперь уже с учётом состоявшихся изменений действующего земельного законодательства, внесённых с 01.03.2015 г.

Характеризуя традиционно право собственности, целесообразно говорить о правомочиях гражданина-собственника, о том, что, во-первых, он вправе совершать в отношении принадлежащего ему имущества по своему усмотрению любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать своё имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иными способами. Во-вторых, на гражданине-собственнике лежит бремя содержания принадлежащего ему имущества, а также риск случайной гибели или повреждения своего имущества самостоятельно, если иное не предусмотрено законом или договором.

Положения ст. 9 Конституции вполне понятны: и именно эти положения Основного закона государства учтены в качестве главенствующих в нормах отдельных глав ч. 1 Гражданского кодекса РФ, регулирующих отношения собственности вообще.

В ст. 35 Конституции РФ гарантируется охрана частной собственности и каждый наделяется правом иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами. Никто, согласно этой статье, не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда, а принудительное отчуждение для государственных нужд может производиться только при предварительном и равноценном возмещении. Тут же гарантируется право наследования.

Статья 36 Конституции РФ закрепляет права граждан и их объединений иметь землю в частной собственности и свободно ей владеть, пользоваться и распоряжаться при условии отсутствия ущерба для окружающей среды, и не нарушая прав третьих лиц. Условия и порядок пользования землёй, согласно Конституции, определяются федеральным законом.

С учётом вышеизложенного можно заключить, что в некотором приоритетном положении в отношениях собственности всё-таки находятся граждане и их объединения (юридические лица).

Общие нормы об объектах земельных отношений сформулированы в ст.6 ЗК РФ – это земля как природный объект и природный ресурс; земельные участки; части земельных участков. Отдельно выделен и объект отношений частной собственности на землю: согласно п. 3 ст. 6 ЗК РФ «земельный участок как объект права собственности является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить её в качестве индивидуально-определенной вещи».⁹ Согласно федеральному закону, в России могут создаваться искусственные земельные участки. И такая практика в настоящее время уже имеется.

Земельному участку, выступающему в качестве объекта права собственности, присущи следующие признаки: его оборотоспособность, о которой в Земельном кодексе РФ имеется ст. 27; участок же является недвижимым имуществом в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ; участок же может быть признан делимой и неделимой вещью; плоды, полученные в результате использования участка, принадлежат субъекту, который использует этот участок на законном основании.

Как объект права земельный участок имеет целевое назначение и разрешенное использование, которые устанавливаются при предоставлении земельного участка и не подлежат самовольному изменению.

Принято считать, что целевое назначение - это установленные законода-

⁹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г № 136-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 01.07.2017 № 143-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

тельством порядок и условия использования земель для конкретных целей в соответствии с категорией земель. В отношении разрешенного использования общепринято, что это условия и порядок эксплуатации земельного участка с учетом целевого назначения и установленных ограничений и обременений.

В Земельном кодексе РФ частная собственность граждан на землю закрепляется в ст. 15, согласно которой к собственности граждан относятся земельные участки, приобретенные по предусмотренным в законодательстве основаниям. Здесь же предусмотрено условие, согласно которому гражданам не могут предоставляться в собственность земельные участки из состава государственной или муниципальной собственности, которые в соответствии с законодательством не могут находиться в частной собственности.

Другим заслуживающим внимания положением ст. 15 кодекса является норма о запрете на обладание иностранными гражданами и лицами без гражданства на праве собственности земельными участками, расположенными на так называемых «приграничных территориях», перечень которых устанавливается «Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством о Государственной границе Российской Федерации, и на иных установленных особо территориях Российской Федерации в соответствии с федеральными законами». В данном случае речь идет о действующем Указе Президента РФ от 09.01.2011 № 26 «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками».

Право собственности граждан на землю может быть как индивидуальным, так и коллективным. Положения, посвященные общей собственности, содержатся в гл. 16 ГК РФ. Ст. 244 ГК РФ определяет, что имущество может находиться в общей собственности с определением доли каждого из собственников (*долевая собственность*) или же без определения долей (*совместная собственность*). По этой статье общая собственность считается долевой, если законом не предусмотрено иное. По соглашению участников они имеют право

выделить доли в совместной собственности. По общему правилу доли считаются равными, если в законе или соглашении не установлен другой порядок.

Согласно ст.ст. 246, 253 ГК РФ распоряжение, владение и пользование имуществом, находящимся в долевой и совместной собственности, происходит по соглашению всех участников. А отчуждение участником своей доли возможно только после того, как он предложит приобрести её другим сосособственникам и никто не изъявит желания её приобрести. При нарушении этого порядка любой участник вправе потребовать перевода через суд прав и обязанностей покупателя на себя (ст. 250 ГК РФ). По ст. 254 ГК РФ после определения долей участников в праве совместной собственности может быть произведён раздел имущества, а также выдел доли одного участника.

Земельный участок находится в совместной собственности граждан, если он был приобретён ими во время брака (ст. 256 ГК РФ), либо если участок принадлежит членам фермерского хозяйства, в таком случае совместной собственностью членов хозяйства также признаются постройки, сооружения, скот, птица, техника и иное имущество, приобретенное для хозяйства на общие средства, плоды и продукция, полученные от его деятельности (ст. 257 ГК РФ).

Права, которые есть у собственника-гражданина в отношении земельного участка, содержатся в ст. 40 ЗК РФ в виде открытого перечня.

1. Собственнику принадлежит право использовать имеющиеся на земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, пресные подземные воды, а также пруды и обводненные карьеры для собственных нужд. Ключевая фраза – «для собственных нужд». Так как согласно закону «О недрах»¹⁰ добыча полезных ископаемых в коммерческих целях может осуществляться только при наличии лицензии. Таким образом, граждане на своем участке вправе осуществлять только добычу общераспространенных полезных ископаемых, не числящихся на государственном балансе, без применения взрывных работ и на глубину не более 5 метров. Пользование гражданами пресными подземными

¹⁰ Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 03.07.2016) «О недрах» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

водными объектами предполагается путём эксплуатации колодцев, скважин.

2. Также собственник имеет право на возведение жилых, производственных, культурно-бытовых и иных зданий и сооружений. Возводить их гражданин должен обязательно с учетом целевого назначения участка, требований градостроительных регламентов, строительных и иных правил и нормативов. По общему правилу отдельно прописывать в документах возможность возведения жилья не требуется, исключением являются случаи целенаправленного предоставления земельных участков для строительства. Сама застройка земельного участка производится точно в соответствии с требованиями градостроительного законодательства.

3. Право на проведение мелиоративных работ, строительства водных объектов в соответствии с установленными в законодательстве экологическими и иными требованиями. Всё это осуществляется, конечно же, в соответствии с разрешенным использованием. Более подробно регулирует проведение мелиоративных работ ФЗ «О мелиорации земель».¹¹ В частности, в законе предусмотрено, что граждане, участки которых находятся в границах мелиоративных систем общего пользования, обязаны соблюдать правила эксплуатации указанных сооружений, а также содержать и ремонтировать эти сооружения на долевой основе, учитывая объём потребляемой каждым отдельным участком воды или же его площадь. В общем и целом собственники вольны в выборе средств и приёмов мелиорации, однако, если подобная деятельность может повлиять на соседние участки или привести к изменению русла водостока, то граждане обязаны предварительно обратиться в государственные органы для согласования.

4. Кодекс не ограничивает перечень прав собственника, указывая, что в законодательстве могут быть предусмотрены и другие правомочия.

Отдельно в п. 5 ст. 40 ЗК РФ упоминается право собственности граждан на все сельскохозяйственные посадки на участке, выращенную ими продукцию, а также доходы от её реализации.

¹¹Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред.от 05.04.2016) «О мелиорации земель» [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» .

Правам всегда корреспондируют и обязанности. В этой связи ст. 42 ЗК РФ к обязанностям граждан-собственников земельных участков относит:

1. Обязанность использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту. Целевое назначение земель обязательно должно соблюдаться, так как земельное право предусматривает исключительно целевое землепользование. При предоставлении земельного участка обязательно обговаривается то, для каких целей он будет использоваться и самовольное изменение гражданами этих целей не разрешается. Обязанность бережного, щадящего использования земель, недопущения причинения ущерба окружающей среде установлена на уровне Конституции РФ в ст. 36.¹²

Судебная практика свидетельствует, что положения ст. 36 обязательны для соблюдения и реализации без каких бы то ни было исключений всеми участниками земельных отношений, в том числе и гражданами-собственниками, и тем более, когда речь идет об исполнении обязанностей собственника, приведенных в ст. 42 ЗК РФ. Так, Верховный Суд РФ своим постановлением от 03.08.2017 № 14-АД17-6 оставил без изменения постановление от 06.05.2015 № 06, вынесенное главным государственным инспектором Аннинского района Воронежской области по использованию и охране земель Управления Росреестра по Воронежской области, решение судьи Аннинского районного суда Воронежской области от 21.09.2015 № 12-113/2015, решение судьи Воронежского областного суда от 08.12.2015 № 21-827 и постановление заместителя председателя Воронежского областного суда от 17.02.2017 № 4а-65, состоявшиеся в отношении ИП Немченко В.В. по делу об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ, а жалобу защитника, действующего в интересах Немченко В.В. - без удовлетворения, посчитав, тем самым, факт совершения правонарушения подтвержденным материа-

¹² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

лами дела.

Из материалов дела усматривается, что ИП Немченко В.В. – собственник земельного участка с долей в праве $\frac{1}{2}$, был привлечён к административной ответственности в связи с использованием земельного участка не по целевому назначению в нарушение требований ст. 42 ЗК РФ, факт правонарушения был установлен в ходе проверки 17.04.2015.¹³

2. Собственники обязаны сохранять межевые, геодезические и другие специальные знаки, установленные на земельных участках. Обязанность эта конкретизируется в положениях ФЗ «О геодезии, картографии...».¹⁴ Так, гражданине при повреждении/уничтожении геодезических пунктов должны уведомлять об этом уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, а также предоставлять возможность подъезда (подхода) к ним.

3. Собственники также обязаны осуществлять мероприятия по охране земель, лесов, водных объектов и других природных ресурсов, в том числе сюда относятся и меры пожарной безопасности.

4. Ещё одной обязанностью является обязанность приступать к использованию земельных участков в срок, если таковой предусмотрен договором. К таким срокам можно отнести нормы статей 45, 46 ЗК РФ, согласно которым права пожизненного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения и аренды для граждан прекращаются при неиспользовании последними участков, предназначенных для сельскохозяйственного использования или строительства, в течение 3 лет.

5. Обязанность своевременного внесения платежей за землю: к ним относятся налоги и иные платежи.

6. Граждане обязаны соблюдать требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил и нормативов.

¹³ Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2017 № 14-АД17-6 по делу ИП Немченко В.В. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁴ Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Обязанностью граждан является также недопущение загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения земель и почв и иного негативного воздействия на земли и почвы. Конкретные примеры деятельности, направленной на исполнение данной обязанности гражданами, содержатся в ст. 13 ЗК РФ. Так, граждане обязаны проводить мероприятия по воспроизводству плодородия, защите земель от эрозии, загрязнения, иссушения, заболачивания, зарастания сорными растениями и др.

Перечень обязанностей, как и перечень прав, является открытым. К другим обязанностям граждан-собственников можно отнести обязанность не препятствовать осуществлению своих прав другими владельцами и пользователями земель.

В содержании права собственности, по общему правилу, принято рассматривать три правомочия: правомочие владения, правомочие пользования и правомочие распоряжения. Основопологающим правомочием принято признавать правомочие распоряжения, которое принадлежит только собственнику. При этом правомочие распоряжения может выражаться в двух различных формах: вещественной и правовой. Правовая форма находит своё выражение в праве отчуждать землю, внести в уставной капитал, выбирать управляющего, переводить участок из одной категории в другую, а также изменять вид его разрешенного использования. Ко второй разновидности распоряжения землёй относятся: проведение работ по рекультивации земель, трансформация угодий (вырубка леса) и необратимые изменения назначения земли (застройка).¹⁵

Реализуя конституционные положения о законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, Амурская область также регулирует современные земельные отношения в пределах собственной территории посредством издания законодательных и иных актов. Так, например, заслуживает внимания в рамках данной темы закон Амурской области от 10 февраля 2015 года № 489-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области», которым урегулирован порядок предо-

¹⁵ Улюкаев В.Х. Земельное право. М.: Частное право, 2010. С. 202.

ставления в собственность граждан в отдельных случаях земельных участков из состава земель государственной или муниципальной собственности. В правовом акте субъекта РФ перечислены категории граждан, которым предоставлено право получить бесплатно в собственность земельный участок, регламентирована процедура постановки на учёт таких категорий граждан, предусмотрено формирование земельных участков, максимальные и минимальные нормы предоставления земельных участков. Основания, в связи с которыми может быть предоставлен земельный участок в собственность бесплатно, достаточно разнообразные, в том числе: чрезвычайная ситуация, сложившаяся в области в 2013 году; наличие трёх и более детей в семье, наличие ребёнка-инвалида, статус «молодого специалиста», работающего и проживающего в сельской местности и др. В каждом конкретном случае закон раскрывает основания и условия, в связи с которыми гражданину может быть предоставлен бесплатно земельный участок.

2.2 Право безвозмездного пользования земельным участком

Гражданам земельные участки передаются также на праве безвозмездного срочного пользования из земель, находящихся в государственной и частной собственности, этот титул на землю регулируется ст. 24 ЗК РФ. Предоставляют участки на этом праве только собственники.

Случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности гражданам в безвозмездное пользование определены в ст. 39.10 ЗК РФ. Такими случаями признаны: предоставление земель в виде служебных наделов на срок действия трудового договора; предоставления земли для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления фермерским хозяйством своей деятельности на срок, не превышающий шесть лет; предоставление лесного участка для осуществления сельскохозяйственной деятельности для собственных нужд на срок не более пяти лет; предоставление участков по программе «Дальневосточный гектар» и др.

Показательным примером реализации права безвозмездного срочного

пользования земельным участком гражданина является соответствующая государственная программа: с 2016 года у граждан России появилась возможность бесплатно получить участок земли на территории Дальневосточного федерального округа для осуществления любой не запрещенной законом деятельности. Идеи предоставления определенной свободы в выборе деятельности отражаются в положениях ключевого закона: ФЗ РФ от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».¹⁶

Согласно его положениям, гражданин в выборе способов и видов хозяйствования на земле не связан положениями разрешенного использования данного участка, установленного до даты предоставления его в пользование этому гражданину. А если на участок распространяются положения какого-либо градостроительного регламента, то гражданин хотя и обязан соблюдать его, но волен при этом использовать участок в соответствии с любым видом разрешенного регламентом использования (в том числе и с условно разрешенным) без согласований и разрешений при смене вида деятельности.

Государство санкционировало эту программу с целью привлечения граждан на постоянное место жительства на территорию Дальневосточного федерального округа: по проекту демографической политики планируется прогнозное увеличение населения в округе до 6,7 млн. человек к существующему количеству 6,185 млн. человек по состоянию на 01 января 2017 г.¹⁷ Согласно закону, участки предоставляются на территориях девяти субъектов Российской Федерации: Республики Саха (Якутия), Камчатского края, Приморского края,

¹⁶ Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁷ Интернет-Интервью зам.министра РФ по развитию Дальнего Востока С.В. Качаева. Март 2017 [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» .

Хабаровского края, Амурской области, Магаданской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа. Наибольший интерес россияне проявили к Приморскому, Хабаровскому краям, Якутии и Сахалинской области.

С 01 февраля 2017 года право получить бесплатный участок на Дальнем Востоке имеют все граждане России.

В соответствии с законом, один гражданин может претендовать на однократное получение участка размером не более 1 гектара на каждого члена семьи, постоянно с ним проживающего, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Это право не распространяется на иностранных граждан и лиц без гражданства.

Законодательством предусмотрены объективные ограничения в выборе земельного участка. Так, во-первых, каждый субъект принимает собственный закон о территориях, на которых дальневосточный гектар не предоставляется с указанием таких причин. В Амурской области такой закон¹⁸ был принят 27 апреля 2017 года: согласно ему, на территории области не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование земельные участки в границах территорий городских округов городов Благовещенска и Белогорска, а также в границах части территории Благовещенского района, расположенной на расстоянии десяти километров от границ городского округа города Благовещенска. В качестве оснований указаны высокая плотность населения, развитый рынок недвижимости, ограниченное количество свободных от прав третьих лиц земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Во-вторых, ограничениями в выборе участка являются условия, согласно которым выделяются лишь «свободные» участки, не принадлежащие сами

¹⁸ Закон Амурской области от 11 мая 2017 года № 74-ОЗ «Об определении территорий Амурской области, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принят Законодательным Собранием Амурской области 27.04.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

либо не имеющие на своей территории зданий, сооружений, принадлежащих физическим и юридическим лицам ни на праве собственности, ни на любом из прав владения (распоряжения), сюда же относятся и участки, выделенные для ведения подсобного личного хозяйства, а также подобных целей. Не допускается предоставление земельных участков, которые, например, были зарезервированы для государственных или муниципальных нужд; которые предназначены для размещения объектов федерального, регионального, местного значения; которые расположены на территориях, подлежащих комплексному освоению; которые расположены в границах территорий опережающего социально-экономического развития, особой экономической зоны или зоны территориального развития; расположенных в границах территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации; изъятых для государственных или муниципальных нужд и другие указанные в законе случаи, причем их перечень закрытый.

Согласно закону первоначально предоставление участка осуществляется на основании договора безвозмездного пользования сроком на пять лет по заявлению гражданина. Граждане могут обращаться как индивидуально, так и коллективно, от имени нескольких граждан сразу, но не более десяти.

Решение о заключении договора или отказе в его заключении принимается уполномоченным органом. При положительном решении вопроса заявителю сразу направляется проект договора в трёх экземплярах на подписание. Если же участок только предстоит сформировать, то орган предварительно занимается утверждением схемы участка, его постановкой на кадастровый учёт и регистрацией. Основаниями отказа в заключении договора могут послужить обращение лица, которое уже однажды получило участок по данному договору, а также особенности правового статуса и расположения участка: наличие объективных прав на участок у других лиц, его расположение на территориях особых экономических зон, зон опережающего развития и пр.

Государство не может просто отдать землю гражданам и поэтому, на наш

взгляд, совершенно обоснованно законодатель даёт гражданам довольно большой срок чтобы они определились, каким же именно видом деятельности они собираются заниматься на своём участке— год с момента заключения договора безвозмездного пользования.

О своем решении уполномоченный орган либо уведомляет заявителя о невозможности использования земли в соответствии с таким видом деятельности, либо, подписав уведомление, направляет его в орган регистрации прав для внесения в установленные сроки сведений о таком виде (видах) разрешенного использования в ЕГРН и вносит сведения о выбранных виде (видах) разрешенного использования земельного участка в информационную систему. Если уполномоченный орган посчитал указанный гражданином вид деятельности невозможным в данном случае, у гражданина есть три месяца на то, чтобы определиться с другим видом деятельности и уведомить госорган. Такое уведомление имеет силу дополнительного соглашения к договору безвозмездного пользования.

Положениями закона регулируется также вопрос контроля за тем, как граждане используют предоставленные им земельные участки. Так, закон обязывает гражданина в срок не позднее трёх месяцев после истечения трех лет со дня заключения договора безвозмездного пользования земельным участком, предоставить в уполномоченный орган декларацию, в которой бы отражалось то, как именно он использовал участок всё это время. Форма декларации утверждается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ. Если же данное предписание пользователем «дальневосточного гектара» выполнено не было, то в отношении него будет проведена внеплановая проверка.

Заслуживает внимания и положение закона о представлении декларации об использовании земельного участка. Неисполнение указанного требования закона может повлечь для землепользователя неприятные последствия: эта си-

туация может быть расценена органами Госземнадзора как сигнал для внеплановой проверки соблюдения требований земельного законодательства со стороны гражданина-землепользователя.

По истечении пяти лет безвозмездного пользования участок предоставляется уже в собственность (как бесплатно, так и за плату в некоторых случаях) или в аренду (по выбору заявителя), на срок до сорока девяти лет. Для этого граждане в установленные законом сроки подают своё заявление в уполномоченный орган. При этом участки из состава земель лесного фонда могут предоставляться только в аренду. В том случае, если договор был заключен с несколькими гражданами, эти граждане имеют право на приобретение такого земельного участка в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, для этого им необходимо обратиться в уполномоченный орган совместно.

Случаев платного предоставления участков всего два и они схожи: в обоих случаях на одного человека, в силу обстоятельств, приходится участок земли площадью большей, чем один гектар. В первом случае такой вариант возможен, если изначально граждане заключали договор безвозмездного пользования совместно, и по прошествии времени право одного из них было прекращено. И когда граждане обращаются за оформлением земли в их собственность, из расчёта на одного человека может выходить земли больше, чем положено за счёт участка, оставшегося без правообладателя. Во втором случае к гражданину, который уже является правообладателем «дальневосточного гектара», по наследству переходит ещё один.

Важная деталь заслуживает внимания: участки, перешедшие к гражданам по всем тем договорам, которые предусмотрены в законе о «дальневосточном гектаре», имеют ограничение оборотоспособности, которое, к тому же, подлежит государственной регистрации. Это означает, что ни лицо, которое первоначально приобрело (стало правообладателем) этот участок, ни последующие собственники (правообладатели) не имеют права продавать, сдавать в аренду, дарить, а также совершать другие сделки, предусматривающие переход права

собственности, владения и (или) пользования в отношении участка или его части, если второй стороной в таком договоре выступает иностранное физическое или юридическое лицо, юридическое лицо с долей иностранного капитала, лицо без гражданства, иностранное государство, международная организация. Договор, заключённый с нарушением данных условий, считается ничтожным.

В качестве проблемных, не до конца урегулированных вопросов этим законом, можно выделить: вопрос о норме определения площади земельного участка, подлежащего предоставлению гражданину с учетом членов семьи, проживающих совместно с гражданином (гражданину надо будет доказать правомочность своих притязаний на участок определенного размера, предъявив данные о совместной регистрации по месту жительства членов семьи), и этот вопрос пока никак не регулируется; нет упоминания в законе о том, требуется ли повторно подтверждать состав семьи при подаче заявления о приобретении участка в собственность или аренду и что делать в случае изменения количества членов семьи; вызывает вопросы регулирование процесса самостоятельного определения гражданином вида деятельности на выделенном участке в течение установленного срока и дополнительные три месяца для обдумывания и озвучивания решения о выбранном виде деятельности. И в том случае логично возникает вопрос о числе (количестве) предоставляемых отсрочек; в качестве еще одной проблемы на данный момент является большое количество ведомственных, принадлежащих Вооруженным Силам, земель на Дальнем Востоке, из-за чего процесс определения границ участка сильно страдает.

В рамках ст. 24 ЗК РФ отдельно в ч. 2 конкретизируются положения о служебных наделах. Они предоставляются работникам организаций отдельных отраслей экономики, в том числе организаций транспорта, лесного хозяйства, лесной промышленности, охотничьих хозяйств, государственных природных заповедников и национальных парков.

Категории работников организаций отраслей экономики, имеющих право на получение служебных наделов, и условия их предоставления устанавливаются законодательством РФ и субъектов РФ.

Служебные наделы предоставляются работникам из земельных участков, принадлежащих организациям, с которыми у них установлены трудовые отношения. Такой надел выделяется на основании заявления работника и решения организации, в которой он работает, и на время его работы в ней.

Закон Амурской области от 29.12.2008 № 166-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений на территории Амурской области» нацелен на регулирование «полномочий органов государственной власти области и органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, а также отдельных вопросов распоряжения земельными участками на территории области»,¹⁹ в том числе при предоставлении служебных наделов на территории Амурской области. Наш областной закон констатировал, что право на получение служебных земельных наделов на территории области предоставлено конкретно указанным работникам: организаций трубопроводного и железнодорожного транспорта; организаций лесной промышленности, лесного и охотничьего хозяйства; ФГБУ, осуществляющих управление государственными природными заповедниками, национальными парками; областных государственных бюджетных учреждений, осуществляющих управление государственными областными природными заповедниками; дорожного хозяйства.

В Амурской области регулирование земельных отношений по поводу безвозмездного срочного пользования земельными участками осуществляется несколькими законами. Так, законом Амурской области от 27.02.2015 № 492-ОЗ «Об определении муниципальных образований Амурской области, на территории которых допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности области, муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в безвозмездное пользование» был определён перечень муниципальных образований, на территориях которых могут предоставляться в безвозмездное пользование гражданам земельные участки для ведения личного подсобного

¹⁹ Закон Амурской области от 29.12.2008 № 166-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений на территории Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

хозяйства и осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.²⁰ Согласно областному закону «Об определении муниципальных образований Амурской области, на территории которых допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности области, муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в безвозмездное пользование, а также специальностей, работа по которым дает гражданам право на получение таких земельных участков» от 02.11.2015 № 605-ОЗ «земельные участки могут быть предоставлены в безвозмездное пользование для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства сроком не более чем на шесть лет на территории муниципальных образований» в соответствии с приложением к закону в следующих отраслях: образование и педагогика, здравоохранение, культура и искусство.²¹ Тем самым, в пределах каждого муниципального района на территории области выделены муниципальные образования (посёлки и сельсоветы), в которых специалисты вышеназванных отраслей имеют право получить земельные участки для конкретных целей на праве безвозмездного пользования.

2.3 Аренда земельных участков

Современное российское гражданское право рассматривает договор аренды в рамках обязательственных отношений, а не как ограниченное вещное право. В действующем ГК РФ гл. 17 посвящена праву собственности и другим вещным правам на землю, а гл. 34 соответственно договору аренды (общим положениям).

Одним из классических видов договоров признан договор аренды, чья ис-

²⁰ Закон Амурской области от 27.02.2015 № 492-ОЗ «Об определении муниципальных образований Амурской области, на территории которых допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности области, муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в безвозмездное пользование». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

²¹ Закон Амурской области от 02.11.2015 № 605 «Об определении муниципальных образований Амурской области, на территории которых допускается предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности области, муниципальной собственности, земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в безвозмездное пользование, а также специальностей, работа по которым дает гражданам право на получение таких земельных участков». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

тория насчитывает многие тысячелетия. Первые, хотя и фрагментарные, упоминания об аренде содержались в актах Древнего Вавилона и Египта. Но уже римское право придало договору найма вещей (*locatio-co»ductio rerum*) современную форму.

Договор найма был известен российскому праву еще со времен “Русской правды”. Однако в тот момент, да и позднее, еще не вполне отчетливо проводилось различие между арендой и близкими к ней институтами русского права. Современный вид договор найма получил только в Своде законов Российской Империи (ч. 1 т. X). Последующие законодательные акты лишь отчасти дополнили этот институт. В советский период роль аренды то уменьшалась (в 30-40-е годы), то вновь возрастала (в период нэпа и после 1985 г.). Однако основной объем правовых норм о найме оставался неизменным в ГК 1922 и 1964 г.г. Напротив, ныне действующий ГК существенно расширил количество норм, посвященных аренде: отдельная глава включает в себя свыше шестидесяти статей.

Для земельной сферы этот вид договорных отношений не является редким. Участвовать в этих отношениях граждане могут как на стороне арендодателя, так и на стороне арендатора.

Реализуя право на землю, каждый гражданин имеет право приобрести земельный участок в аренду. Она оформляется как вид временного пользования соответствующим договором между заинтересованными сторонами (арендодателем и арендатором). Данный вид права на землю регулируется ст. 22 ЗК РФ, но так как аренда земельного участка является лишь разновидностью договора аренды, то общие положения логично включены в ГК РФ.

При передаче имущества, в т.ч. земельного участка, в аренду арендатору переходит право владения и пользования, у собственника же остаётся право распоряжения имуществом. Арендатор, получив землю в аренду, ею владеет и использует её, извлекая полезные свойства. Плоды и доходы, полученные арендатором во время использования участка, признаются его собственностью. Т.е. всё, что гражданин вырастил на арендуемом участке, принадлежит ему, а не собственнику земли. За собственником остаётся право распорядиться зе-

мельным участком, но с обязательным соблюдением законодательно и договором закреплённых требований, обеспечивающих интересы арендодателя как стороны по договору.

В договоре аренды устанавливаются её сроки, размер и форма арендной платы (п. 4 ст. 22 ЗК РФ), права и обязанности арендатора по использованию земельного участка. При аренде земель, находящихся в собственности государства или муниципального образования, размер арендной платы устанавливают соответствующие органы исполнительной власти. Общие начала определения арендной платы могут быть установлены Правительством РФ. Так, постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 были утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации.

Порою возникают спорные ситуации относительно момента, с которого начинает рассчитываться арендная плата. Так, в суд обратился гражданин К.²² с иском к Комитету по управлению имуществом муниципального образования г. Благовещенска и просил, в том числе, изменить пункты договора аренды земельного участка, заключенного с Комитетом. Согласно данным пунктам, арендная плата начисляется с даты принятия решения о предоставлении участка в аренду, то есть еще до момента заключения самого договора аренды. Суд в этом вопросе встал на сторону истца и удовлетворил те его требования, которые касались изменения положений о сроках начисления арендной платы.

Одним из существенных недостатков регулирования арендных земельных правоотношений юристы называют отсутствие в земельном законодательстве предельных сроков аренды земельных участков.²³ Статья 39.8 ЗК РФ обращает

²² Решение Благовещенского городского суда Амурской области № 2-2274/2012 по делу № 2-2274/2012 // Архив Благовещенского городского суда Амурской области, 2012.

²³ Голосова С.А. Правовое регулирование аренды земельных участков: соотношение норм гражданского и земельного права // Нотариус. 2003. № 2.

на это внимание и регулирует временные (связанные со сроками) особенности договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Так, согласно данной статье договор аренды участка, расположенного в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается только при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе. Такой договор заключается на срок двадцать лет в случае предоставления гражданину земельного участка для индивидуального жилищного строительства или земельного участка в границах населенного пункта для ведения личного подсобного хозяйства; на срок не более чем три года в случае предоставления земельного участка гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества. Показательным примером в отношении длительности срока аренды земельного участка может служить максимальный срок аренды земель сельскохозяйственного назначения - 49 лет, предусмотренный ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Объектом договора аренды может быть только такой земельный участок (его часть), в отношении которого достигнуто соглашение по всем характеристикам и условиям использования. В договоре должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить земельный участок, подлежащий передаче: местоположение, размер, закрепленные в натуре (на местности) и юридически в документе, удостоверяющем право на земельный участок. Земельный участок должен иметь границы, описанные и удостоверенные в установленном порядке. В этой связи представляется уместным отметить, что только посредством государственного кадастрового учета земельных участков он получает такие характеристики, посредством которых этот участок выделяется из других участков и осуществляется его качественная и экономическая оценка. Такая конкретизация данных и сведений о земельном участке позволяет совершенно определённо установить имущество – земельный участок, подлежащее передаче в качестве объекта аренды арендатору.

Объектом договора аренды не может быть земельный участок, который изъят из оборота в порядке п. 4 ст. 27 ЗК РФ.

Строго целевое назначение земельного участка предполагает, что при предоставлении его в аренду назначение участка (а равно и вид разрешенного использования) не изменяется и арендатор должен, безусловно, соблюдать установленный законом особый режим использования участка. Это условие имеет особое значение, когда речь идет об использовании земель сельскохозяйственного назначения, земель лесного и водного фондов, земель рекреационного и оздоровительного назначения и пр.

Другим существенным условием договора аренды земельного участка является условие о размере арендной платы и оно устанавливается уже ЗК РФ (п. 12 ст. 22). Внесение арендной платы является обязательным условием для арендатора. Порядок, условия и сроки внесения её определяются сторонами в договоре. Положения ГК РФ предоставляют возможность установления сторонами арендной платы либо за весь земельный участок либо за каждое угодье в отдельности. В отношении формы расчётов (в т.ч. и в отношении земельных участков) допускаются следующие варианты: платежи могут осуществляться в твёрдой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно; платежи могут осуществляться посредством установления доли продукции, плодов или доходов, полученных в результате использования арендованного имущества; платежи могут осуществляться путём предоставления арендатором определённых услуг арендодателю; платежи могут осуществляться посредством передачи арендодателю обусловленной договором вещи в собственность или в аренду; платежи также могут осуществляться посредством возложения на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества.

Право сдачи имущества в аренду принадлежит его собственнику, однако закон или собственник может уполномочить и других лиц на сдачу участка в аренду (ст. 608 ГК РФ). Уточняется это положение уже ЗК РФ в 10 пункте статьи 22, который устанавливает правила обращения участков, которые перешли по наследству в собственность к несовершеннолетним. И согласно этому пунк-

ту законные представители несовершеннолетнего вправе сдавать такие земельные участки в аренду на срок до достижения наследниками совершеннолетнего возраста.

Согласно п. 2 ст. 609 ГК РФ договор аренды земельного участка должен пройти государственную регистрацию, если иное не установлено законом.

Земельные участки, за исключением изъятых из оборота, могут быть предоставлены их собственниками в аренду в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ (п. 2 ст. 22 ЗК РФ).

Земельный кодекс содержит нормы, согласно которым права иностранных граждан и лиц без гражданства на приобретение участков на праве аренды ограничены случаями, указанными в законодательстве (п. 1 ст. 22 ЗК РФ). Однако анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что таких ограничений на самом деле в нём не содержится и норма эта, по сути, декларативна и не имеет нормативного наполнения.

Согласно п. 5 ст. 22 ЗК РФ арендатору земельного участка (исключением являются резиденты особых экономических зон) закон предоставляет право передавать свои права и обязанности по договору аренды земельного участка третьему лицу, в том числе отдать арендные права земельного участка в залог и внести их в качестве вклада в уставной капитал хозяйственного товарищества или общества либо паевого взноса в производственный кооператив в пределах срока договора аренды земельного участка без согласия собственника земельного участка при условии его уведомления, если договором аренды земельного участка не предусмотрено иное. В указанных случаях ответственным по договору аренды земельного участка перед арендатором становится новый арендатор земельного участка, за исключением передачи земельных прав в залог. При этом заключение нового договора аренды земельного участка не требуется. Однако данная норма противоречит п. 2 ст. 615 ГК РФ, которая ответственным перед арендодателем указывает первоначального арендатора, за исключением случая перенайма.

В юридической доктрине высказывается мнение о том, что закрепленный

уведомительный порядок передачи прав по договору аренды нарушает права арендодателя, т.к. последнему не всё равно, кто будет хозяйничать на его участке, а при существующем регулировании повлиять на это он никак не может. Также такой порядок затрудняет контроль за использованием сданного в аренду участка в соответствии с разрешенным использованием.²⁴

П. 9 ст. 22 ЗК РФ закрепляет важные положения, касающиеся передачи гражданам в аренду т.н. государственных или муниципальных земель. Одной из причин отдельного регулирования порядка передачи в аренду гражданам государственных земель является то, что в таких отношениях нет равенства сторон и гражданин, как менее защищенная сторона, нуждается в дополнительных гарантиях защиты своих прав. Так, нельзя изменять условия аренды, если гражданин на то не согласен, а также запрещается ограничивать его права, однажды установленные по договору. Защищая граждан, данное правило в то же время существенно ограничивает арендодателя: в случае, если арендатор недобросовестно выполняет свои обязанности по договору, у государства нет возможности изменить положения договора, если они приведут к ограничению прав гражданина. Защищает интересы гражданина-арендатора правило, согласно которому с владеющим землёй на праве аренды более пяти лет гражданином договор аренды может быть расторгнут только в судебном порядке и только в случае существенного нарушения договора со стороны арендатора. В этом случае арендодатель должен убедить суд посредством представления соответствующих доказательств в том, что со стороны арендатора совершено существенное нарушение договора аренды земельного участка. Положения ст. 619 ГК РФ могут послужить основанием для досрочного расторжения договора аренды земельного участка лишь в том случае, когда эти основания могут быть квалифицированы как существенные нарушения. На это условие и другие в отношении аренды земельных участков обращал внимание Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с приме-

²⁴ Дьяков А.Л. Особенности аренды земельных участков в Российской Федерации // Современное право. 2004. № 9.

нием земельного законодательства».

В этом же пункте статьи 22 содержатся положения, ограничивающие граждан, выбравших в качестве объекта аренды государственные или муниципальные земли. В данном случае речь идёт о том, что передавать свои права и обязанности третьему лицу можно лишь спустя определенное время – 5 лет.

С практической точки зрения интересным представляется вопрос о том, есть ли у граждан какие-либо рычаги давления на государственные органы в случаях, если те отказывают им в заключении договора аренды или продажи земли при отсутствии на то законных оснований. В юридической литературе этот вопрос рассматривается и утверждается, что у граждан есть возможность понудить орган к заключению договора в судебном порядке. Однако этот способ не является безукоризненным, так как в законодательстве нигде не сказано, что у госорганов есть обязанность заключать такие договоры. Ведь понуждать с точки зрения логики можно лишь того, кто не исполняет добровольно свои обязательства. Высказывается мнение о том, что в данном случае целесообразнее было бы узаконить право граждан на обжалование решений госорганов об отказе в заключении договора, и с этой точкой зрения сложно не согласиться.²⁵

В соответствии с положениями гл. VI ЗК РФ (ст.ст. 40, 41) гражданин, участвующий в арендных отношениях – арендатор, как и собственник, обладает определённым набором прав, которые можно считать самыми общими; их конкретизация, как правило, производится непосредственно в договоре аренды и тогда эти общие положения приобретают свои особенности с учётом категории земель и вида разрешенного использования, правового положения арендатора. Вопрос об обязанностях арендатора урегулирован ст. 42 ЗК РФ: в ней приведён открытый перечень обязанностей по использованию земельных участков арендаторами.

Эти обязанности совпадают в полной мере с обязанностями собственников земельных участков.

²⁵ Ёрш А.В. Некоторые проблемы правового регулирования аренды земельных участков // Вестник ВАС РФ. 2004. № 8.

2.4 Право пожизненного наследуемого владения земельным участком

Этот юридический титул для граждан-несобственников земельных участков был учрежден современным законодательством РФ о земельной реформе. И это было оправдано по многим основаниям. При разнообразии форм собственности на землю должны соответственно существовать и различные виды земельных титулов для собственников земельных участков. Законодательно было определено, что принадлежащее гражданам право пожизненного наследуемого владения землей обеспечивает его обладателю владение, пользование земельным участком, передаваемым по наследству; носителем данного права может быть только физическое лицо.

До 01.03.2015 соответственно ст. 21 ЗК РФ регламентировала пожизненное наследуемое владение земельным участком как самостоятельное право только гражданина. Речь в законодательстве велась о *гражданине-землевладельце*, который обладает и пользуется земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности. Т.е. особенностями данного вида права принято считать следующие: во-первых, гражданин не приобретал право собственности на земельный участок, т.к. собственниками оставались либо государство, либо муниципальные образования; во-вторых, такое право может принадлежать только гражданину, т.е. юридические лица исключены из числа участников данного вида отношений.

Действовавшие редакции ЗК РФ и ГК РФ предусматривали право землевладельца распорядиться своим земельным участком только путем передачи его по наследству. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству осуществлялась на основании свидетельства о праве на наследство. Можно увидеть определенную схожесть наследования земельных участков, находящихся на праве пожизненного наследуемого владения, с порядком наследования земельных участков, принадлежащих наследодателю на праве собственности. Единственное отличие было связано с тем, что субъектами наследования участка на праве пожизненного наследуемого владения могут быть только граждане, т.е. в наследственных

отношениях такого рода юридические лица не участвовали.

В настоящее время право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие ЗК РФ 2001 года, сохранено, и срок его действия не определен законодательством.

Статья 265 ГК РФ предусматривает, что «право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретается гражданами по основаниям и в порядке, которые предусмотрены земельным законодательством». Однако уже после 2001 года, т.е. после введения в действие Земельного кодекса РФ, земельные участки на этом праве не предоставлялись, в связи, с чем возникает вопрос: о возникновении какого права в настоящее время идёт речь в Гражданском кодексе и нужна ли эта статья в такой редакции? Тем более что с 01.03.2015 ст. 21 из состава ЗК РФ вообще была исключена.

Согласно ст. 266 ГК РФ, граждане имеют право возводить на участке сооружения и приобретать на них право собственности, если это не противоречит условиям пользования участком. Граждане, имеющие земельные участки в пожизненном наследуемом владении, имеют право однократно и бесплатно приобрести их в собственность.

Распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок в порядке наследования по закону (ст. 267 ГК РФ). ГК РФ допускает наследование права пожизненного наследуемого владения как по закону, так и по завещанию (ст. 1181 ГК РФ): право пожизненного наследуемого владения земельным участком входит в состав наследства и наследуется на общих основаниях, установленных ГК РФ.

Правила п. 3 ст. 3 Вводного закона к ЗК РФ свидетельствуют, что оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных им в пожизненное наследуемое владение, в установленных земельным законодательством случаях сроком не ограничивается. Заслуживает внимания и

п. 4 ст. 3 Вводного закона к ЗК РФ: «гражданин Российской Федерации вправе приобрести бесплатно в собственность земельный участок, который находится в его фактическом пользовании, если на таком земельном участке расположен жилой дом, право собственности на который возникло у гражданина до введения в действие Земельного кодекса РФ 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 РФ»²⁶: речь идёт о следовании судьбы земельного участка судьбе объекта недвижимости – жилого дома, с учётом конкретных обстоятельств.

В отношении прав и обязанностей граждан-землевладельцев уместно пояснить, что в соответствии с положениями гл. VI ЗК РФ (ст.ст. 40, 41) гражданин осуществляет такие же права, как и собственник. Для землевладельцев положения ст. 42 ЗК РФ также являются обязательными к соблюдению и исполнению.

2.5 Право постоянного пользования земельным участком

Во времена СССР это право уже достаточно долго применялось. Им пользовались, в частности, колхозы и совхозы. Земля им предоставлялась безвозвратно, т.е. бесплатно, в постоянное пользование. Это право явилось следствием становления и развития послереволюционного законодательства, начиная с декрета «О земле». Согласно п.1 Крестьянского наказа о земле, вся земля была обращена во всенародное достояние и передана в пользование всех трудящихся на ней, допускалась возможность пользования землёй без указания конкретного срока, т.е. постоянно. Согласно Основам законодательства Союза ССР и союзных республик о земле 1968 г. землепользование могло быть бессрочным (постоянным) и временным (краткосрочным или долгосрочным). На этом праве могли использовать землю как граждане, так и юридические лица.

С принятием в 2001 году ЗК РФ гражданам земельные участки в постоян-

²⁶ ФЗ РФ от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

ное (бессрочное) пользование больше не предоставляются и в случаях, если такое решение всё же было принято, то оно подлежит признанию недействительным либо не подлежащим применению. Однако, согласно ст. 3 Вводного закона к Земельному кодексу РФ, право постоянного (бессрочного) пользования, как и право наследуемого пожизненного владения, находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, возникшее у граждан до введения в действие кодекса, сохраняется.

Вводный закон также предусмотрел норму о том, что права, не предусмотренные ЗК РФ, подлежат переоформлению. Не допускается внесение права постоянного пользования земельными участками в уставные (складочные) капиталы коммерческих организаций (п. 6 ст. 3 Вводного закона к ЗК РФ).

При этом за гражданами сохраняется возникшее до введения в действие ЗК РФ (2001 г.) право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками. Те граждане, которые обладают земельными участками на этом праве, могут приобрести эти земельные участки в собственность. Это условие не является обязанностью граждан и сроками не ограничивается.

Право постоянного пользования земельным участком относится к числу вещных прав и предусмотрено в нормах ГК РФ. Ст. 268 ГК РФ предусматривает основания приобретения права постоянного пользования земельным участком. Содержание указанного права определено в ст. 269 ГК РФ: лицо, которому земельный участок предоставлен в постоянное пользование, осуществляет владение и пользование этим участком в пределах, установленных законом, иными правовыми актами и актом о предоставлении участка в пользование. Указанное лицо вправе самостоятельно использовать участок в целях, для которых он предоставлен, включая возведение для этих целей на участке зданий, сооружений и другого недвижимого имущества. Здания, сооружения, иное недвижимое имущество, созданные этим лицом для себя, являются его собственностью.

Согласно положениям ЗК РФ гражданам участки на этом праве в настоящее время не предоставляются. Но при этом, обладатели таких земельных

участков - граждане имеют определенный круг прав и несут соответствующие обязанности, т.е. реализуют содержание своего права на земельный участок.

В соответствии с положениями гл. VI ЗК РФ (ст.ст. 40, 41) гражданин - обладатель права постоянного пользования земельным участком осуществляет такие же права, как и собственник, в отношении использования самого земельного участка и имеющихся на нём общераспространённых полезных ископаемых; в отношении возведения различных объектов, сооружений и зданий в соответствии с целевым назначением и разрешённым использованием земельного участка «с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов»; в отношении «проведения оросительных, осушительных, культуртехнических и других мелиоративных работ в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными, санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями»; в отношении «осуществления других прав на использование земельного участка».

В ст. 42 ЗК РФ приведён открытый перечень обязанностей по использованию земельных участков лицами, являющимися землепользователями. Эти обязанности совпадают в полной мере с обязанностями собственников земельных участков.

Исходя из вышеперечисленного, можно заключить, что право постоянного пользования земельными участками для граждан не дает им возможности распоряжаться земельными участками. Этими земельными участками можно лишь пользоваться с учетом целевого назначения и вида разрешенного использования. Для изменения вида права (например, на право собственности) в этом случае предусмотрена процедура приватизации земельного участка. Приобретение земельного участка в собственность осуществляется, как правило, бесплатно и однократно. Сроки приватизации гражданами земельных участков законодательством не ограничены.

3 ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, ПРЕКРАЩЕНИЯ И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗЕМЛЮ

3.1 Основания возникновения прав на землю у граждан

Права на землю у граждан не возникают из неоткуда, для этого нужны определенные поводы, или основания. Основаниями возникновения и прекращения прав граждан на землю являются юридические факты, которые отвечают таким требованиям, как наличие объективного содержания, документально доказанной конкретности и связи с законом.

Права на земельные участки у граждан могут возникать по различным основаниям (как предусматривает Гражданский кодекс): из договоров купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении земельного участка; в порядке наследования; посредством приватизации земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; по иным основаниям, например, в силу приобретательной давности (но в плане возникновения прав на землю это условие признается нереальным).

Статьей 27 ЗК РФ установлены ограничения оборотоспособности земельных участков. Так, в собственность граждан не предоставляются земельные участки, полностью изъятые из оборота. К ним относятся участки, занятые находящимися в государственной собственности объектами: заповедниками, сооружениями ВС РФ, ФСБ РФ, объектами организаций органов государственной охраны, объектами использования атомной энергии, воинскими и гражданскими захоронениями и др. По общему правилу не предоставляются в частную собственность граждан и участки, ограниченные в обороте. Это участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности в пределах особо охраняемых природных территорий, из состава земель лесного фонда, занятые особо ценными объектами культурного наследия, объектами космической инфраструктуры и др. Также отдельно в п. 8 ст. 27 ЗК РФ упоминается запрет на приватизацию земельных участков в пределах береговой полосы и участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий

общего пользования.

Переходу права на земельный участок при переходе права на здания посвящена ст. 35 ЗК РФ. Если к гражданину перешло право собственности на здание, находящееся на чужом участке, то он имеет право использовать также и занятую зданием часть участка. Он также имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка. Здание отчуждается совместно с земельным участком, за исключением случаев: отчуждения части здания, отчуждения здания, находящегося на земельном участке, изъятом из оборота, отчуждения здания, расположенного на условиях сервитута. Отчуждение участка отдельно от здания, если у них один собственник, не допускается.

Все сделки с земельными участками совершаются в письменной форме кроме аренды, если её срок меньше одного года. К любой сделке прилагается кадастровый паспорт земельного участка – чтобы точно описать предмет договора, в противном случае сделка признаётся недействительной. Для ипотеки, ренты и завещания сделка должна быть нотариально оформлена.

Заслуживает внимания договор купли-продажи, урегулированный гл. 30 ГК РФ и ст. 37 ЗК РФ. Форма договора – письменная, несоблюдение формы влечет его недействительность (ст. 550 ГК РФ). Переход права собственности на землю подлежит государственной регистрации. Если сторона уклоняется от регистрации, то у суда есть возможность вынести собственное решение о государственной регистрации по инициативе другой стороны и взыскать убытки с уклоняющегося от регистрации лица (ст. 551 ГК РФ). Обязательно должны содержаться в договоре условия о цене и предмете, иначе договор считается незаключенным (ст.ст. 554-555 ГК РФ). При этом определенность предмета договора купли-продажи земельного участка может быть установлена только при наличии следующих условий: площади земельного участка; кадастрового номера и местонахождения.²⁷

Согласно ст. 37 ЗК РФ объектом купли-продажи может быть только участок, прошедший государственный кадастровый учет. Покупателю должна

²⁷ Корнеев А.Л. Об условиях договора купли-продажи земельных участков // Экологическое право. 2006. № 6.

быть предоставлена вся информация об обременениях и ограничениях участка. Недействительными являются следующие условия договора купли-продажи:

- о праве продавца выкупить участок обратно по собственному желанию (необходимость данной нормы была вызвана тем, что на практике под видом договора купли-продажи оформлялась сделка залога);
- ограничивающие дальнейшее распоряжение участком;
- ограничивающие ответственность продавца в случае предъявления прав на земельные участки третьими лицами.

Также статьёй установлены права покупателя на изменение покупной цены либо расторжение договора и возмещение убытков при предоставлении заведомо ложной информации об участке. Важно подчеркнуть, что речь идёт именно о намеренном введении покупателя в заблуждение. Ведь возможны ситуации, когда собственник и сам не владеет полной информацией обо всех ограничениях использования участка.

Вопрос о цене земельного участка является обязательным для договора, но сама цена (её величина) этого вида имущества достаточно часто становится предметом судебного разбирательства. Так, постановлением Арбитражного Суда Дальневосточного округа от 19.09.2017 № Ф03-3505/2017 было принято решение по иск ИП Козловцева Д.В. к комитету по управлению имуществом муниципального образования г. Благовещенска об урегулировании разногласий по проекту договора купли-продажи земельного участка от 01.08.2016 № 555 в части сведений о стоимости земельного участка согласно дополнительному заключению эксперта от 17.02.2017 в размере 4542400 рублей. Решение Арбитражного суда Амурской области от 14.03.2017 по данному спору было оставлено без изменения постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда, а иск удовлетворен.

В процессе разбирательства по данному делу было установлено неоднократное проведение переоценки стоимости земельного участка, в результате чего цена участка составляла 8942200 руб. (на 01.01.2013) и 15196000 руб.(на 28.06.2016). Суд первой инстанции, руководствуясь ч. 1 ст. 87 АПК РФ, назна-

чил дополнительную экспертизу, согласно выводам которой рыночная стоимость спорного земельного участка по состоянию на 29.09.2014 составляет 4542400 рублей.

Федеральный арбитражный суд признал применённые судом первой инстанции нормы материального права правильными: решение от 14.03.2017, постановление апелляционного суда от 09.06.2017 по данному делу оставлены без изменения; кассационная жалоба комитета по управлению имуществом г.Благовещенска была оставлена без удовлетворения.

Вопрос о возникновении права собственности гражданина логично рассматривать в контексте перехода прав на земельные участки по наследству.

Данные правоотношения регулируются частью третьей ГК РФ. Согласно ст. 1181 ГК РФ земельные участки, принадлежащие наследодателю на правах собственности или пожизненного наследуемого владения, подлежат наследованию на общих основаниях. В ст. 1182 ГК РФ установлены особенности раздела наследуемых участков. Так, раздел должен осуществляться с учетом минимального размера участков данного назначения. Если же это условие невозможно выполнить, участок полностью переходит к имеющему на это преимущественное право наследнику, а остальным выплачивается компенсация. Если в такой ситуации все наследники имеют право наследовать участок на равных основаниях, то владение, пользование и распоряжение участком будет осуществляться ими совместно.

На практике возникают вопросы при наследовании права пожизненного наследуемого владения несколькими гражданами, когда раздел земли невозможен. И здесь юристы не могут прийти к общему мнению согласно возможности возникновения общего долевого права пожизненного наследуемого владения.²⁸ Разрешить данное противоречие возможно, если предоставить право пожизненного наследуемого владения одному наследнику, а остальным выделить дополнительную компенсацию.

²⁸ Мананников О.В. Актуальные проблемы наследования земельных участков и прав на них // Нотариус. 2005. № 6.

Наиболее детально урегулированным земельным законодательством основанием является предоставление участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Действующий ЗК РФ предусматривает единый подход к предоставлению земельных участков из состава земель т.н. «публичной собственности». Так, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, по общему правилу предоставляются на торгах. Исключением является закрытый перечень случаев, прямо установленных законом. Так, предоставление участков без проведения торгов осуществляется для целей строительства важных инфраструктурных объектов, отдельным категориям граждан для жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и в ряде других случаев.

Правом предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, наделены органы государственной власти (федеральной, субъекта РФ) и органы местного самоуправления, осуществляющие полномочия в области земельных отношений в соответствии со своей компетенцией (ст.ст. 9 - 11 ЗК РФ).

ЗК РФ предусмотрены следующие основания возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности:

- 1) решение органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договор купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- 3) договор аренды в случае предоставления земельного участка в аренду;
- 4) договор безвозмездного пользования в случае предоставления земельного участка в безвозмездное пользование.

Предоставление земельных участков из состава публичной собственности в собственность и в аренду осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона. Исключения из этого правила содержатся в п. 1 ст. 39.3 и п. 1 ст.

39.6, ст. 39.18 ЗК РФ. Решение о проведении аукциона может быть принято уполномоченным органом как по собственной инициативе, так и на основании заявления гражданина (п. 11 ст. 39.11 ЗК РФ).

Следует подчеркнуть, что ЗК РФ в п. 8 ст. 39.11 предусматривает закрытый перечень оснований, наличие которых исключает возможность выставления земельного участка на аукцион. Так, земельный участок не может являться предметом аукциона, если:

- его границы подлежат уточнению;
- на него не зарегистрировано право государственной или муниципальной собственности (за исключением случаев, если такой земельный участок образован из земель или земельного участка, государственная собственность на которые не разграничена);
- в отношении него не определены предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции (за исключением случаев, если в соответствии с разрешенным использованием земельного участка не предусматривается возможность строительства зданий, сооружений) и т.д.

В силу п. 9 ст. 39.11 ЗК РФ аукцион является открытым по составу участников за исключением отдельных случаев (например, аукцион на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории).

ЗК РФ содержит исчерпывающий перечень оснований предоставления гражданам публичных земельных участков, т.е. земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без торгов как в собственность (пп.1-10 п. 2 ст. 39.3), так и в аренду (пп.1-33 п. 2 ст. 39.6).

Важно отметить, что в случае, если в соответствии с Земельным кодексом РФ допускается предоставление земельного участка лицу в собственность или в аренду без проведения торгов, вид права, на котором предоставляется такой земельный участок, выбирает заявитель (п. 6 ст. 39.14 ЗК РФ).

В силу ст. 39.5 ЗК РФ предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину в собствен-

ность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае предоставления:

- земельного участка, образованного в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о ее развитии, лицу, с которым заключен этот договор;

- земельного участка, образованного в результате раздела земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества и относящегося к имуществу общего пользования, данной некоммерческой организации или в случаях, предусмотренных федеральным законом, в общую собственность членов данной некоммерческой организации;

- земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием;

- земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации;

- земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в других случаях.

При этом ЗК РФ в ст. 39.18 устанавливает особый порядок предоставления публичных земельных участков гражданам для целей индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства и дачного хозяйства, а также гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам - для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Изменившееся федеральное законодательство в части предоставления земельных участков гражданам и возникновения их прав на землю в полной мере реализуется на территориях субъектов РФ. При этом субъекты РФ вправе регулировать эти правоотношения посредством принятия собственных законодательных актов.

В Амурской области был принят закон²⁹ о бесплатном предоставлении гражданам земельных участков в собственность. В данном законе перечислены категории граждан, имеющих право на получение земельных участков из земель, принадлежащих муниципальным образованияам, в собственность бесплатно. К ним относятся:

- женщины, родившие (усыновившие) начиная с 01 января 2011 года третьего ребенка или последующих детей, а также мужчины, являющиеся единственными усыновителями третьего или последующих детей, являющиеся гражданами Российской Федерации, проживающие не менее 3 лет на территории области и не имеющие земельных участков;

- граждане Российской Федерации, имеющие трех и более детей, проживающие не менее 3 лет на территории области, состоящие на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающегося в жилых помещениях;

- граждане Российской Федерации, являющиеся родителями ребенка-инвалида, проживающие не менее 3 лет на территории области, состоящие на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилом помещении;

- молодые специалисты, работающие и проживающие в сельской местности на территории области, являющиеся гражданами Российской Федерации, состоящие на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилом помещении;

- граждане РФ, проживающие на территории области, владеющие земель-

²⁹ Закон Амурской области от 10.02.2015 № 489-ОЗ (ред.от 11.11.2016) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 27.01.2015) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ным участком, предоставленным для ведения садоводства, огородничества, личного подсобного хозяйства, на праве аренды 5 лет, при отсутствии нарушений земельного законодательства, и не имеющие земельных участков для указанных целей;

- граждане РФ, проживающие не менее 3 лет на территории области, имеющие в фактическом пользовании или арендуящие участок с расположенным на нем домом, принадлежащим им, и при этом не имеющие земельных участков;

- граждане РФ, проживающие на территории области, признанные пострадавшими вследствие чрезвычайной ситуации на территории Амурской области, отказавшиеся от прав на земельный участок, на котором находилось жилое помещение, утраченное им вследствие чрезвычайной ситуации;

- граждане РФ, проживающие на территории области, признанные пострадавшими в результате чрезвычайной ситуации, возникшей в июле - августе 2013 года на территории Амурской области, отказавшиеся от прав на земельный участок, на котором находилось жилое помещение, утраченное им вследствие чрезвычайной ситуации;

- глава, члены фермерского хозяйства, являющиеся гражданами РФ, проживающие на территории области, арендуящие земельные участки в течение 5 лет из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, при отсутствии нарушений земельного законодательства, ранее не имевшие и не имеющие в собственности земельных участков для осуществления хозяйством своей деятельности или прав на земельную долю.

При этом получить, таким образом, участок возможно лишь однократно и по какому-то одному основанию.

Процедурные вопросы приобретения гражданами земельных участков на территории Амурской области в законе урегулированы, но выглядят несколько неодинаково для различных категорий граждан. Граждане, имеющие право на бесплатное получение участков, обращаются с заявлением в органы местно-

го самоуправления или уполномоченный орган субъекта, прилагая необходимые документы. Орган власти самостоятельно запрашивает информацию об отсутствии у граждан прав на другие земельные участки и принимает решение. Регистрирует гражданин право собственности самостоятельно.

Для первых четырёх из перечисленных категорий граждан предусмотрен немного иной порядок: им необходимо встать на учёт, для чего они обращаются с заявлением в муниципальный орган, прилагая необходимые документы, и по их заявлению принимается решение. При этом отсутствие свободных участков не является основанием для отказа в постановке на учет. Принятые на учет граждане заносятся в журнал в порядке очередности.

В отношении перехода права на земельный участок в связи с переходом права на здание, сооружение, находящиеся на чужом земельном участке, к другому лицу, в ЗК РФ имеется ст. 35, которая свидетельствует о принципе единства судьбы объекта недвижимости и самого земельного участка, на котором расположен этот объект, т.е. усматривается некоторая приоритетность здания и сооружения как объекта недвижимости, по отношению к земельному участку.

В отношении договора аренды земельного участка в действующем ЗК РФ имеется достаточное количество норм, в том числе, когда эти нормы касаются интересов граждан либо в качестве арендатора, либо в качестве арендодателя. Этим вопросам посвящены положения ст.ст. 39.6, 39.7, 39.8 закона. Логично, что в основе этих положений лежат нормы ст. 22 ЗК об аренде земельных участков как самостоятельном виде прав на земельные участки.

Вопрос о возникновении права безвозмездного пользования земельным участком урегулирован в ст. 39.10 ЗК РФ и он касается, с одной стороны, участия в этих отношениях уполномоченного государственного или муниципального органа, с другой стороны, гражданина (или юридического лица). Цели землепользования, для которых гражданам предоставляются земельные участки, в соответствии с названной статьёй, связаны: с индивидуальным жилищным строительством, ведением подсобного личного хозяйства или осуществлением фермерским хозяйством своей деятельности в муниципальных образо-

ваниях, определённых законом субъекта РФ, на срок до шести лет; с использованием служебного жилого помещения в виде жилого дома, предоставленного этому гражданину на срок права пользования таким жилым помещением; в связи с осуществлением сельскохозяйственной деятельности (в т.ч. пчеловодства) для собственных нужд на лесных участках на срок до пяти лет; с осуществлением сельскохозяйственного, охотхозяйственного, лесохозяйственного и иного использования, не предусматривающего строительства зданий, сооружений, если такие земельные участки включены в утверждённый в установленном Правительством РФ порядке перечень земельных участков, предоставленных для нужд обороны и безопасности и временно не используемых для указанных нужд, на срок до пяти лет; в связи с отнесением граждан к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, на срок до десяти лет; в связи с реализацией положений законодательства о так называемом «дальневосточном гектаре». В отдельных пунктах указанной статьи предусмотрены случаи заключения договора безвозмездного пользования в связи с ведением садоводства, огородничества гражданами в рамках созданных некоммерческих организаций.

3.2 Основания прекращения и ограничения прав граждан на землю

Любое правоотношение возникает в определённом порядке. Логично, что и прекратиться правоотношение может в силу установленного в праве порядка.

В отношении земельных участков и прав на них применяются нормы гл. VII ЗК РФ, предусматривающие прекращение и ограничения прав граждан на землю.

В ст. 44 ЗК РФ в качестве оснований прекращения права собственности на землю указаны отчуждение собственником участка другим лицам, отказ собственника от права собственности на участок и иные основания, к которым от-

носится принудительное изъятие земельных участков у граждан. Отчуждение участков происходит путём совершения гражданами сделок с землёй, при этом должны учитываться ограничения оборотоспособности участков и специальные требования, предъявляемые к отдельным сделкам.

В ряду достаточно распространённых оснований прекращения права собственности граждан на землю принято рассматривать сделки по продаже земельных участков. Для этих сделок, когда и покупателем, и продавцом выступают граждане, законодатель не предусматривает сложных процедур. Но установленный порядок их совершения и фиксации наступивших последствий должны быть соблюдены обеими сторонами в соответствии с обновлённым российским законодательством в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Постоянное (бессрочное) пользование земельным участком и пожизненное наследуемое владение земельным участком, принадлежащее гражданину, прекращаются, согласно ст. 45 ЗК, в случае отказа гражданина от этих прав посредством подачи заявления в уполномоченный орган. Требования к подаваемым документам перечислены в ст. 53 ЗК РФ.

Статья 46 ЗК РФ предусматривает основания прекращения аренды земельных участков. Арендные отношения прекращаются в случае расторжения договора комплексного освоения территории либо нарушения графика такого освоения. Также уточняется, что прекращение аренды по причине использования земельного участка не по целевому назначению или если его использование приводит к существенному снижению плодородия земель сельскохозяйственного назначения или к причинению вреда окружающей среде не допускается в период полевых сельскохозяйственных работ, а также других, установленных законом случаях.

По условиям ст. 47 ЗК РФ право безвозмездного пользования земельным участком прекращается при отказе пользователя от него, при изъятии для государственных и муниципальных нужд, при нарушении требований законодательства по использованию участка, по истечении срока, на который этот уча-

сток был предоставлен, в силу прекращения работником трудовых отношений. Однако из последнего основания есть исключения: пользование земельным участком сохраняется за гражданином, если он прекратил трудовые отношения в связи с переходом на пенсию по старости или инвалидности; участок сохраняется за одним из членов его семьи, если сам гражданин был призван на военную службу (или альтернативную), принят на обучение либо погиб в связи с исполнением служебных обязанностей. При этом за нетрудоспособным супругом и престарелыми родителями работника право на служебный надел сохраняется пожизненно, а за детьми работников - до достижения ими совершеннолетия.

И еще одна дополнительная гарантия по ст. 47 ЗК РФ для гражданина: после расторжения трудового договора работник имеет право пользоваться наделом в течение срока, необходимого ему для окончания сельскохозяйственных работ.

Обращает на себя внимание и ст.49 ЗК РФ, предусматривающая изъятие у граждан участков для государственных и муниципальных нужд осуществляется по основаниям, связанным, в том числе, с:

- выполнением международных договоров Российской Федерации;
- строительством, реконструкцией объектов государственного и местного значения;
- иными основаниями.

Вопрос, который вызывает достаточный интерес, как с точки зрения науки, так и с практической точки зрения, содержится в ст. 50 ЗК: «земельный участок может быть конфискован (безвозмездно изъят) у гражданина-собственника по решению суда в виде санкции за совершение преступления (конфискация)».

Современное земельное законодательство предусматривает достаточно специфическое основание прекращения права собственности на земельный участок – отказ от права. Отказ собственника от права собственности должен обязательно выражаться посредством подачи заявления в орган регистрации

прав, иначе, он не будет учтен. Право считается прекращенным с момента государственной регистрации прекращения такого права (ст. 53 ЗК РФ).

Статья 54 ЗК РФ содержит положения, касающиеся порядка изъятия земельного участка ввиду неиспользования его по целевому назначению или использования с нарушением законодательства РФ. Представляется, что с содержанием данной статьи определённым образом соотносится один из принципов земельного права и законодательства – деление земель на категории и строго целевое их использование. И государство абсолютно вправе регулировать подобные ситуации именно таким образом: прекращать в установленном порядке и по установленной процедуре право, принадлежащее субъекту, в том числе, если обладателем земельного участка является гражданин.

Вопрос об ограничении прав на землю в нашем законодательстве также урегулирован. Конституция РФ в ст. 55 допускает возможность ограничения прав и свобод граждан, если это является необходимым условием защиты основ государственного строя, прав и интересов других лиц, обеспечения обороны и безопасности государства. В свою очередь, ст. 56 ЗК РФ указывает на некоторые ограничения прав на землю. К таким ограничениям относятся особые условия использования земельных участков и режим хозяйственной деятельности в охранных, санитарно-защитных зонах; особые условия охраны окружающей среды, в том числе животного и растительного мира, памятников природы, истории и культуры, археологических объектов, сохранения плодородного слоя почвы, естественной среды обитания, путей миграции диких животных; и иные.

Ограничения могут устанавливаться как бессрочно, так и на определенный срок (п. 4 ст. 56 ЗК РФ). Ограничения могут устанавливаться государственными органами, органами самоуправления, судами и в ином порядке. При переходе прав на землю от одного лица к другому все ограничения сохраняются (п. 5 ст. 56 ЗК РФ). И лицо, права которого были ограничены, имеет право на обжалование решения в судебном порядке (п. 7 ст. 56 ЗК РФ). Особым случаем ограничения прав на землю является ситуация, предусмотренная в ст. 56.1 ЗК РФ: речь идет о резервировании земель для государственных нужд или муни-

ципальных нужд.

Появившаяся относительно недавно гл. VII.1 ЗК РФ достаточно подробно расписывает процедуру и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Интерес к нормам и положениям этой главы обусловлен тем, что изъятие земель и прекращение прав на земельные участки осуществляется в связи с интересами со стороны государственных или муниципальных органов к конкретным земельным участкам в связи с реализацией серьезных проектов и мероприятий. И это никак не связано с деятельностью правообладателя земельного участка и со ст. 54 ЗК РФ.

Таким образом, для возникновения, ограничения и прекращения прав граждан на землю предусмотрено большое количество различных оснований: одни из них можно расценить как добровольные, а другие видятся как принудительные.

К проблемам в данной области можно отнести трудности признания права собственности на участок, который ранее предоставлялся садоводческому товариществу, после ликвидации общества. Для решения этого вопроса возможно было бы в законодательство добавить положение о возможности признания в судебном порядке права собственности в связи с отсутствием документов в подобных ситуациях. При изъятии земель для государственных или муниципальных нужд традиционны и достаточно распространены споры о стоимости земли и соответственно о величине компенсационных выплат.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В процессе изучения обозначенной сферы общественных отношений по праву заслуживают внимания вопросы, связанные с реализацией конституционного права на землю гражданами нашей страны, особенности различных видов прав граждан на землю и нормативно-правовой база этих правоотношений. Но Основной закон нашего государства акцентирует внимание только лишь на одном виде права – праве собственности граждан. Остальные виды прав закреплены в ГК РФ и ЗК РФ. Для всех видов прав предусмотрены основания их возникновения и прекращения, а также определены случаи ограничения прав, обусловленные различными причинами.

Действующее законодательство определило, что граждане в настоящий момент могут обладать земельными участками на праве собственности, аренды, постоянного пользования, безвозмездного пользования, пожизненного наследуемого владения и сервитута.

Анализ правовых актов, регулирующих права граждан на землю, свидетельствует о наличии четкой позиции государства, ориентированной на фактическое уменьшение количества видов прав граждан на землю, их постепенное реформирование и нацеливание общества на последующее преобладание права собственности и права аренды в качестве основных прав граждан на землю, подтверждением чему может являться так называемый Вводный закон к Земельному кодексу РФ.

В качестве итога настоящей работы можно сформулировать следующее: разнообразие видов прав граждан на землю в современной России, предусмотренное соответственно в главах III и IV Земельного кодекса РФ, есть определенный результат развития земельных отношений и земельного законодательства. И об этом свидетельствует история нашей страны.

1. С учетом законодательного закрепления, собственность граждан в России может быть индивидуальной и общей, а общая может быть совместной или долевой.

На праве постоянного пользования и пожизненного наследуемого владения участки гражданам на данный момент не предоставляются. Однако правовое регулирование и фактическая реализация этих прав гражданами осуществляется.

Для иностранных граждан в отдельных законодательных актах установлены ограничения на приобретение земельных участков из состава некоторых категорий земель в частную собственность. И это не является нарушением действующего законодательства.

2. Представляется целесообразным в земельном законодательстве (ст.22 ЗК РФ) предусмотреть конкретные сроки и процедуру уведомления собственника земельного участка о предоставлении участка третьему лицу, а также последствия такого неуведомления.

3. Представляется уместным предусмотреть в Земельном кодексе максимальные сроки предоставления земельных участков и земель в аренду (на 49 лет), т.к. в настоящий момент эти сроки предусмотрены в отраслевых законах – в Лесном кодексе и ФЗ РФ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

4. Наполнить содержанием норму Земельного кодекса об ограничениях для иностранных граждан в выборе участков для аренды, т.е. сформулировать критерии, которыми следует руководствоваться органам власти разных уровней при предоставлении земельных участков иностранным гражданам (в настоящее время частично это произведено в отраслевых законах).

Интерес со стороны граждан к земле не исчез, даже несмотря на изменившееся после марта 2015 года законодательство. Кроме того, наличие имеющихся видов прав на землю в России целесообразно оценивать как реальную возможность для осуществления конституционного права на землю нашими гражданами. Выбор в этом случае остается за гражданином.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. – Ст. 3301.

3 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 410.

4 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26.11.2001 № 146-ФЗ (ред. от 28.03.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 49. – Ст. 4552.

5 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 44. - Ст. 4147.

6 Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 (ред. от 30.09.2017) «О недрах» // Собрание законодательства РФ. -1995. - № 10. - Ст. 823.

7 Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 16. - Ст. 1801.

8 Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 24. - Ст. 2249.

9 Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ (ред. от 01.05.2016) «О личном подсобном хозяйстве» // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 28. - Ст. 2881.

10 Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 30. - Ст. 3018.

11 Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12 Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. - № 1 (часть I). - Ст. 51.

13 Федеральный закон от 10.01.1996 № 4-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мелиорации земель» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 3. - Ст. 142.

14 Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15 Закон Амурской области от 29.12.2008 № 166-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений на территории Амурской области». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16 Закон Амурской области от 10.02.2015 № 489-ОЗ (ред. от 11.11.2016) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Амурской области» (принят Законодательным Собранием Амурской области 27.01.2015). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

17 Закон Амурской области от 11.05.2017 « 74-ОЗ «Об определении тер-

риторий Амурской области, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (принят Законодательным Собранием Амурской области 27.04.2017). [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

18 Указ Президента РФ от 09.01.2011 № 26 (ред. от 11.04.2016) «Об утверждении перечня приграничных территорий, на которых иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица не могут обладать на праве собственности земельными участками». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

19 Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы». [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

II Специальная литература

20 Болтанова, Е.С. Правовое регулирование возникновения прав граждан и юридических лиц на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности / Е.С. Болтанова // Хозяйство и право. - 2015. - № 4. -

21 Голосова, С.А. Правовое регулирование аренды земельных участков: соотношение норм гражданского и земельного права / С.А. Голосова // Нотариус. - 2003. - № 2, 7. -

22 Грудцына, Л.Ю. Частная собственность и гражданское общество России / Л.Ю. Грудцына // Государство и право. - 2008. - № 6. -

23 Дьяков, А.Л. Особенности аренды земельных участков в Российской Федерации / А.Л. Дьяков // Современное право. - 2004. - № 9. -

- 24 Ёрш, А.В. Некоторые проблемы правового регулирования аренды земельных участков / А.В. Ёрш // Вестник ВАС РФ. - 2004. - № 8. -
- 25 Закройщикова, Д. Постоянное (бессрочное) пользование земельными участками / Д. Закройщикова // Хозяйство и право. - 2003. - № 7. – С. -
- 26 Земельное право России: учебник / под ред. В.В. Петрова. - М., 1997. – С.
- 27 Земельное право: учебник / под ред. И.А. Соболь, Н.А. Волковой, Р.М. Ахмедова. - 8-е изд., перераб. и доп. - М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2016. - 383 с.
- 28 Земельное право: учебник / под ред. В.Х. Улюкаева, В.Э. Чуркина, В.В. Нахратова. – М.: Частное право, 2010. - 344 с.
- 29 Интернет-интервью заместителя министра РФ по развитию Дальнего Востока С.В. Качаева [Электронный ресурс]: Российское законодательство, 2017.
- 30 Киндеева, Е.А. Земля и здание едины / Е.А. Киндеева // Бизнес-адвокат. - 2002. - № 20.
- 31 Ковалёва, Е. Порядок изъятия земельных участков и иного недвижимого имущества для государственных или муниципальных нужд / Е. Ковалёва, А. Бутовецкий // Хозяйство и право. - 2015. - № 2. – С.
- 32 Корнеев, А.Л. Об условиях договора купли-продажи земельных участков / А.Л. Корнеев // Экологическое право. - 2006. - № 6. – С.
- 33 Малышева, А.В. Актуальные проблемы признания права собственности на земельные участки / А.В. Малышева // Юрист. - 2016. - № 12. – С. -23.
- 34 Мананников, О.В. Актуальные проблемы наследования земельных участков и прав на них / О.В. Мананников // Нотариус. - 2005. - № 6. – С. 45.
- 35 Медведев, С. Некоторые аспекты реализации права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком коммерческой организацией в контексте оборота недвижимого имущества / С. Медведев // Хозяйство и право. - 2005. - № 5. – С. 78.
- 36 Миронова, С.М. Особенности предоставления земельных участков на

Дальнем Востоке: актуальные вопросы правового регулирования / С.М. Мирнова // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 7. – С. 101.

37 Новицкий, И.Б. Римское право / И.Б. Новицкий, И.Б. - изд. 7-е, стереот. - М., 2003. – С. 425.

38 Тихомиров, М.Ю. Ограниченные права на земельные участки в Российской Федерации / М.Ю. Тихомиров // Право и экономика. - 2008. - № 7. – С. 42.

39 Трутнев, Ю. Для создания населённого пункта достаточно 100 заявок / Ю. Трутнев // Российская газета. – 2017 – 22 мая. – С. 4.

40 Умеренко Ю.А. Возникновение права собственности на земельный участок по основанию приобретательной давности: проблемы практики / Ю.А. Умеренко // Юрист. - 2016. - № 23. – С. 56.

41 Харьков, В.Н. Основы земельного права: учебное пособие / В.Н. Харьков. - Тула: Изд-во ТулГУ, 2014. - 132 с.

42 Юсупова, З.Г. Земельное право: учебное пособие / З.Г. Юсупова. - Казань: Познание, 2014. - 224 с.

III Судебная практика

43 Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности Земельного кодекса Российской Федерации в связи с запросом Мурманской областной Думы» от 23.04.2004 « 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 18. - Ст. 1833.

44 Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

45 Постановление Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73 (ред. от 25.12.2013) «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

46 Постановление Верховного Суда РФ от 03.08.2017 № 14-АД17-6 по делу ИП Немченко В.В. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

47 Решение Благовещенского городского суда Амурской области № 2-1826/2017 2-1826/2017~М-520/2017 М-520/2017 от 14 марта 2017 г. по делу № 2-1826/2017 // Архив Благовещенского городского суда Амурской области, 2017.

48 Решение Благовещенского городского суда Амурской области № 2-3199/2017 2-3199/2017~М-1998/2017 М-1998/2017 от 4 апреля 2017 г. по делу № 2-3199/2017 // Архив Благовещенского городского суда Амурской области, 2017.

49 Решение Белогорского городского суда Амурской области № 2-525/2015 2-525/2015~М-140/2015 М-140/2015 от 30 ноября 2015 г. по делу № 2-525/2015 // Архив Белогорского городского суда Амурской области, 2015.

50 Решение Благовещенского городского суда Амурской области № 2-7191/2011 2-7191/2011~М-6895/2011 М-6895/2011 от 12 сентября 2011 г. по делу № 2-7191/2011 // Архив Благовещенского городского суда Амурской области, 2011.

51 Решение Благовещенского городского суда Амурской области № 2-2274/2012 по делу № 2-2274/2012 // Архив Благовещенского городского суда Амурской области, 2012.