

  
*На правах рукописи*

Прохорова Наталья Александровна

**Право государственной собственности на землю  
в Российской Федерации**

Специальность 12.00.06 – природоресурсное право;  
аграрное право; экологическое право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва  
2006

Диссертация выполнена в секторе сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права Российской Академии наук.

Научный руководитель: Иконицкая Ирина Александровна,  
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты: Сыродоев Николай Алексеевич,  
доктор юридических наук, профессор


Пашова Маргарита Сергеевна,  
кандидат юридических наук, доцент

Ведущая организация: Институт законодательства и  
сравнительного правоведения при  
Правительстве Российской Федерации

Защита состоится «17» октября 2006г. в «13» часов на заседании  
Диссертационного совета Д.002.002.01 в Институте государства и права  
Российской Академии наук (119992, г. Москва, ул. Знаменка, д.10).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института  
государства и права Российской Академии наук.

Автореферат разослан « 14 » сентября 2006г.

Ученый секретарь  
Диссертационного совета,  
доктор юридических наук, профессор  В.В. Устюкова

## **Общая характеристика работы**

**Актуальность темы исследования.** Государственная собственность на землю в России традиционно играла особую роль. В советское время она рассматривалась как единственно возможная. Проводимые в нашей стране реформы потребовали коренного пересмотра сложившихся за многие десятилетия подходов к решению проблем, связанных с собственностью на землю. В результате экономических и политических преобразований государственная собственность утратила свое исключительное положение и получила статус одной из форм собственности. Это повлекло за собой кардинальные изменения, затрагивающие всю систему правового регулирования земельных отношений в целом, в том числе новые подходы к характеристике государственной собственности на землю.

Для исследования права государственной собственности на землю большое значение имеет характеристика государства как собственника. Участие государства в гражданско-правовых отношениях предполагает, что оно строится на принципе равенства субъектов. Вместе с тем государство наделено суверенными правами, политической властью. Соединение статуса собственника и суверена в одном лице диктует необходимость анализа данного вопроса. Не менее актуальным является рассмотрение государственных органов, осуществляющих правомочия государства-собственника.

В соответствии с положениями законодательства Российская Федерация и субъекты РФ признаются собственниками земли. Однако значительное число земель находится в неразграниченной государственной собственности, что вызывает необходимость проведения разграничения государственной собственности на землю. От того, как будет проходить этот процесс и каковы будут его результаты, зависит развитие регионов и государства в целом.

Вопросы, рассматриваемые в настоящей диссертационной работе, относятся к предмету не только земельно-правовой, но и гражданско-правовой науки, что объясняется спецификой исследуемого объекта.

В современных условиях многообразия форм собственности на землю актуальность исследования права государственной собственности определяется потребностями совершенствования правового регулирования государственной собственности на землю, определения объекта права

государственной собственности в контексте проведения разграничения государственной собственности на землю, системы государственных органов, осуществляющих полномочия собственника в гражданско-правовых отношениях, и статуса государства как субъекта, наделенного как статусом собственника, так и носителя суверенной власти, и призванного обеспечивать и гарантировать публичные, общественные интересы,

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования является система законов и других нормативно-правовых актов, регулирующих право государственной собственности на землю, его содержание, определение субъекта и объекта этого права, а также правоприменительная деятельность в данной сфере общественных отношений.

Предметом исследования являются общественные отношения, связанные с осуществлением полномочий собственника субъектом права государственной собственности на землю, определением статуса субъекта и объекта данного права.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Целью данной диссертационной работы является анализ правового регулирования государственной собственности на землю и формулирование на основе выводов от проведенных исследований предложений по совершенствованию Земельного кодекса РФ и иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере.

Постановка указанных целей обусловила необходимость решения следующих задач:

1. Проанализировать федеральные нормативно-правовые акты, нормативно-правовые акты субъектов РФ, судебную практику, юридическую литературу, публикации в периодической печати и иные источники по теме настоящего исследования.
2. Исследовать правовую сущность государственной собственности на землю в условиях многообразия форм собственности.
3. Установить понятие и содержание права государственной собственности на землю в Российской Федерации, раскрыть содержание отдельных полномочий субъекта права государственной собственности.
4. Определить правовой статус субъекта права государственной собственности на землю.
5. Определить объектный состав государственных земель.

6. Обосновать выводы и предложения, выработать научные рекомендации, направленные на повышение эффективности правового регулирования отношений в сфере государственной собственности на землю. На основе теоретических выводов сформулировать предложения по совершенствованию земельного законодательства, в частности, Земельного кодекса РФ, федерального законодательства о разграничении государственной собственности на землю и иных нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, связанные с институтом государственной собственности на землю.

#### **Теоретические основы исследования.**

К вопросам, рассматриваемым в настоящей работе, обращались многие ученые. Так, право государственной собственности на землю было предметом исследования в трудах Г.А. Аксененка, В.К. Григорьева, Л.И. Дембо, А.В. Карасса, А.М. Турубинера, и др. Государство как субъект гражданско-правовых отношений рассматривалось С.Н. Братусем, М.И. Брагинским, П.П. Виткявичусом, А.А. Пушкиным и др. учеными.

Гражданско-правовые аспекты исследуемых вопросов можно выделить в трудах С.С. Алексева, А.В. Венедиктова, О.С. Иоффе, Д.И. Мейера, Е.А. Суханова, Ю.К. Толстого, Г.Ф. Шершеневича и др.

Земельно-правовые аспекты проблемы разрабатывались З.С. Беляевой, С.А. Боголюбовым, М.М. Бринчуком, Г.Е. Быстровым, Г.А. Волковым, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченковым, Б.В. Ерофеевым, Ю.Г. Жариковым, И.А. Иконицкой, Б.Д. Клюкиным, О.С. Колбасовым, Н.И. Красновым, О.И. Крассовым, Т.В. Петровой, Н.А. Сыродоевым, В.В. Устюковой, Л.П. Фоминой, Г.В. Чубуковым, Ю.С. Шемшученко и др.

#### **Историковедческая база диссертации.**

Обширность поставленных вопросов обусловила необходимость привлечения широкого круга источников. Во-первых, теоретические разработки по земельному, гражданскому праву ученых дореволюционного периода, советского времени, современности. Во-вторых, использовался исторический материал, касающийся земельных преобразований в России. В-третьих, исследовался большой объем нормативно-правовых актов федерального уровня, субъектов РФ, а также судебная практика. В-четвертых, изучались материалы периодической печати, публицистика.

### **Методологическая основа исследования.**

В ходе диссертационного исследования применялись как общенаучные методы познания: анализ, синтез, диалектико-материалистический, исторический, логический, так и специальные научные методы: коллизионный, сравнительный, метод системно-структурного анализа. Использование этих методов позволило раскрыть тему диссертации в процессе эволюции земельного и гражданского законодательства, исследовать связи этих отраслей законодательства, выявить правовые проблемы и высказать ряд предложений, направленных на совершенствование законодательства в исследуемой области.

### **Научно-практическая значимость и новизна диссертационного исследования.**

Настоящая диссертационная работа представляет собой по существу первую в юридической науке постреформенного периода попытку комплексного анализа института права государственной собственности на землю в Российской Федерации в условиях многообразия форм собственности на землю. Исследуются положения, характеризующие право государственной собственности на землю, проблемы содержания, субъекта и объекта права государственной собственности на землю в Российской Федерации на основе положений конституционного, земельного и гражданского права.

На основе проведенного анализа действующего законодательства в соответствии с поставленными целями и задачами сформулированы направленные на совершенствование законодательства в исследуемой области теоретические выводы и практические предложения, которые могут послужить исходной базой для дальнейших научных исследований в этой сфере и могут быть использованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также при изучении курса земельного права в юридических вузах.

### **На защиту выносятся следующие выводы и положения:**

1. Для характеристики принадлежности земли Российской Федерации и субъектам РФ в условиях многообразия форм собственности на землю в законодательстве и юридической литературе используются такие понятия как «достояние» или «общественная собственность». В диссертации обосновывается положение о том, что по своей природе эти понятия несут политическую, социальную нагрузку, но не определяют

сущность самого права, которое подразумевает наличие не только определенного содержания, объекта, но и субъекта – конкретного носителя прав и обязанностей. Ни народ, ни общество не могут быть субъектами вещных прав.

Тезис о том, что природа и ее богатства являются народным (национальным) достоянием, не затрагивает вопроса о праве собственности на природные богатства, а лишь означает, что они служат источником для развития производительных сил страны, увеличения ее экономического потенциала и решения социальных проблем России. Поэтому необходимо использовать титул права собственности как наиболее полное вещного права государства на землю.

2. Обосновывая использование понятия «право собственности» в качестве единого для всех собственников, автор предлагает различать, по меньшей мере, два института: право государственной собственности и право частной собственности в силу того, что между ними существуют определенные отличия. Так, в отношении государственной собственности не применяется конфискация, реквизиция и т.п. В собственности государства могут находиться любые земельные участки, в том числе изъятые из оборота. Из государственных земель предоставляются участки в постоянное (бессрочное) пользование. Государство определяет для себя пределы и порядок распоряжения государственной собственностью. В некоторых случаях права государства ограничены по сравнению с частным собственником (например, в арендных правоотношениях). Таким образом, понятие права собственности единое, а реализация правомочий государством-собственником, правовой режим отдельных объектов права государственной собственности на землю во многом имеет свою специфику.

3. В действующем российском законодательстве и в современной юридической литературе<sup>1</sup> наблюдается включение дополнительного правомочия управления в содержание права государственной собственности на землю. Так, в ст. 9, 10 ЗК РФ прямо указывается, что Российская Федерация и субъекты РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности. Под правомочием управления в современной литературе предлагается

---

<sup>1</sup> Земельное право: Учебник / под ред. Г.Е. Быстрова, Р.К. Гусева. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект. 2006. С.126,154.

понимать осуществление учета государственных земель, контроля за их использованием, а также организации их рационального использования и охраны со стороны собственника.<sup>2</sup> В Указе Президента РФ от 09 марта 2004г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под управлением понимается «осуществление полномочий собственника» в отношении имущества.

В диссертации обосновывается положение о том, что содержание права собственности едино для частных и публичных собственников. Наделение государства-собственника каким-либо дополнительным правомочием нецелесообразно. Используемое в законодательстве в качестве одного из правомочий «управление», осуществляемое государством-собственником, излишне в характеристике права государственной собственности на землю, т.к. не несет в себе содержания, определяющего специфику права государственной собственности на землю по сравнению с правом частной собственности.

4. Земельный кодекс РФ в некоторой степени ограничил права государства-собственника в роли арендодателя. Так, Земельный кодекс (п. 9 ст. 22) при аренде земельного участка на срок более пяти лет предусматривает возможность для арендатора распоряжаться в определенных пределах земельным участком без согласия собственника земли лишь при условии его уведомления. Предлагается дополнить эту норму правилом, что иное может быть предусмотрено договором, а также указать требования, относящиеся к форме и порядку такого уведомления и последствия его неисполнения.

Закрепленное в ЗК РФ правовое регулирование изменения и прекращения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности, ограничивает права государства-арендодателя. Предлагается исключить из Земельного кодекса РФ (п. 9 ст. 22) нормы, регламентирующие изменение и прекращение договора аренды, сделав ссылку на регулирование данных отношений Гражданским кодексом РФ.

5. В диссертации формулируется вывод о том, что государство, являясь собственником земель, выступает не как носитель суверенной власти, а как выразитель публичного интереса. Обосновывается, что в теоретическом и практическом аспектах необходимо четко разграничивать

<sup>2</sup> Иконникая И.А. Земельное право Российской Федерации: Учебник. – М.: Юристъ. 2002. С.89.



статус государства как носителя политической власти, и статус государства как собственника, участника гражданско-правовых отношений, основанных на равенстве субъектов данных отношений.

6. В диссертации содержится вывод о том, что в законе четко не регламентируется вопрос о субъекте права государственной собственности на земли, находящиеся в неразграниченной государственной собственности. Представляется целесообразным закрепить в законодательстве положение о том, что до завершения разграничения государственной собственности на землю все земли, находящиеся в неразграниченной государственной собственности, относятся к собственности Российской Федерации. Такой вывод позволяет сделать тот факт, что Россия стала собственником всех земель на своей территории в результате правопреемства. Диссертант полагает, что таким положением было бы логично дополнить Федеральный закон от 17 апреля 2006г. №53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»<sup>3</sup>.

#### **Внедрение и апробация результатов исследования.**

Основные выводы и положения диссертационной работы обсуждены на заседаниях сектора сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права РАН, а также изложены автором в ряде публикаций. Теоретические выводы и предложения по совершенствованию законодательства апробированы на конференциях, посвященных вопросам земельного права.

#### **Объем и структура работы.**

Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих 9 параграфов, библиографии и перечня нормативно-правовых актов и судебной практики. Общий объем диссертации составляет 205 страниц.

---

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2006. № 17 (часть I). Ст. 1782.

### **Содержание работы.**

Во введении обосновывается актуальность темы, степень ее исследования в научной литературе, определяются цели, задачи, методология исследования, научная новизна, практическая и теоретическая значимость диссертационного исследования, формулируются положения, выносимые на защиту.

**Глава I «Развитие института государственной земельной собственности в России (исторический аспект)»** состоит из трех параграфов и посвящена исследованию развития права государственной собственности на землю со времен Киевской Руси (X в.) до настоящего времени.

В §1.1 «Государственная собственность на землю в дореволюционной России» исследуется правовое положение и роль государственной собственности на землю в исторической ретроспективе со времен Киевской Руси (X–XI вв.) до 1917 года. Отмечается, что в России государственная собственность всегда играла особую роль. Так, в Киевской Руси (X–XI вв.) княжеский род был коллективным носителем верховной власти на всей русской земле, а отдельные князья являлись временными владельцами своих княжений. В XIII–XV вв. образуются удельные княжества, территории которых считаются личной и наследственной собственностью владельцев. Право собственности на удел было политической основой суверенной власти удельного князя. С середины XV века в отношении частных лиц формируется система землевладения в виде поместий и вотчин. Однако в целом государство не ставило цель создать класс земельных собственников, а использовало свои земли для привлечения людей на государственную службу, передавая земельные участки в качестве платы за службу.

В §1.2 «Право государственной собственности на землю в советский период и начало реформ 90-х гг. XX века» дается характеристика правового регулирования государственной собственности на землю после Октябрьской революции 1917г., когда произошли радикальные изменения в регулировании земельных отношений. Декрет Второго Всероссийского съезда советов «О земле» объявил землю всенародным достоянием. Земельный кодекс РСФСР 1922г. и последующие нормативно-правовые акты устанавливали исключительную

государственную собственность на землю. С образованием СССР субъектом права собственности на землю стал Союз ССР.

Начало нового этапа развития земельных отношений положил Закон СССР «О собственности в СССР» от 06 марта 1990г., который обошел вопрос о том, кто является собственником земли, распределив правомочия собственника между Союзом ССР, союзными республиками и автономными образованиями. Шаги по разрушению монополии государственной собственности на землю были сделаны законами РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» от 22 ноября 1990г., «О земельной реформе» от 23 ноября 1990г., которые нашли отражение в поправках от 15 декабря 1990г. к Конституции РСФСР 1978г. В новой редакции ст. 12 Конституции РСФСР предусматривалась возможность предоставления земельных участков в частную собственность для производства сельскохозяйственной продукции. Последующие нормативно-правовые акты также исходили и исходят из возможности нахождения земли не только в государственной, но и в частной собственности.

Таким образом, в России государственная собственность на землю всегда играла особую роль. С момента начала земельной реформы, направленной на отмену исключительной государственной собственности на землю, прошло более 15 лет, однако в государственной собственности находится значительное число земельных ресурсов. Этот факт свидетельствует как о исторической традиции, так и о особом значении государственной собственности на землю как основы развития государства и общества.

**В §1.3 «Правовое регулирование государственной собственности на землю в Российской Федерации»** проводится анализ действующего российского законодательства, регулирующего право государственной собственности на землю. Отмечается, что для характеристики института права государственной собственности на землю необходимо обратиться к Конституции РФ, к гражданскому законодательству, устанавливающим общие положения о праве собственности, и к земельному законодательству, призванному отразить специфику регулируемых отношений.

Указывается, что действующее гражданское и земельное законодательство зачастую регулирует одни и те же отношения различным

образом, в связи с чем возникает вопрос соотношения норм этих отраслей законодательства. По результатам проведенного анализа действующего законодательства диссертантом выделяются следующие варианты соотношения норм, регулирующих право государственной собственности на землю.

Во-первых, установление в земельном законодательстве публично-правовых ограничений оборота земель, их использования, что связано с особым значением земельных ресурсов, необходимостью охраны земель, их рационального использования. Эти нормы имеют приоритет перед нормами гражданского законодательства.

Во-вторых, земельное законодательство использует понятия, разработанные в рамках гражданского права, в частности, право собственности, договор и др. Применительно к праву государственной собственности Земельный кодекс РФ говорит об осуществлении Российской Федерацией (и, соответственно, субъектами РФ) «управления и распоряжения» земельными участками, находящимися в их собственности (ст.ст. 9, 10). Однако из этого не следует, что государство лишено двух важнейших правомочий собственника (владения и пользования). В данном случае для характеристики права государственной собственности на землю необходимо обращение к гражданскому законодательству.

В-третьих, ситуация, связанная с наличием в ЗК РФ специального регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения земельными участками при отсутствии в ГК РФ детального регулирования или наличия ссылок на него. Так, ГК РФ предусмотрел возможность установления в ЗК РФ особенностей сдачи в аренду земельных участков и других обособленных природных объектов (п.2 ст.607 ГК РФ). Это право реализовано законодателем в Земельном кодексе РФ. В данном случае подлежат применению нормы ЗК РФ как специальные по отношению к общим.

**Глава 2 «Понятие и содержание права государственной собственности на землю в России»** имеет особое значение для всей работы. В ней раскрываются понятие и содержание права государственной собственности на землю.

**В §2.1 «Соотношение понятий «достояние» и «собственность»»** исследуются понятия «достояние» и «государственная собственность»

применительно к земельным ресурсам. Отмечается, что некоторыми учеными ставится под сомнение сама возможность применения титула права собственности к природным ресурсам. Поэтому в их отношении необходимо использовать понятие «народное достояние» или «национальное достояние», как синоним собственности, применяемый к общественным богатствам, принадлежащим обществу в целом.

В литературе можно выделить три основных соотношения понятий «народное достояние» и «собственность». Во-первых, признание равенства между данными понятиями. Во-вторых, придание приоритета формулировке «народное достояние» перед «собственностью» в отношении природных ресурсов. Автор является сторонником той точки зрения, которая признает необходимость разграничения сферы применения данных понятий, поскольку понятие «собственность» обладает определенной правовой нагрузкой, тогда как использование термина «народное достояние» более уместно в нормах-декларациях, носящих политический, социальный характер.

Право подразумевает наличие не только определенного содержания, объекта, но и субъекта – конкретного носителя прав и обязанностей. Использование понятия «достояние» в законодательстве не решает вопроса о юридической принадлежности земли (объекта права) субъекту права. Поэтому необходимо использовать титул права собственности как наиболее полного вещного права публичного субъекта на землю.

**В §2.2 «Содержание права государственной собственности на землю»** объектом исследования является набор правомочий, принадлежащих государству как собственнику земли. Диссертант рассматривает понятие права собственности в исторической ретроспективе: понятие, разработанное римской школой, понятия права собственности в зарубежном законодательстве, в российском дореволюционном законодательстве, понятие права государственной собственности на землю, закрепленное в законодательстве и отраженное в научной литературе советского периода, а также в действующем российском законодательстве и современной литературе.

В научных трудах некоторыми авторами ставится под сомнение возможность применения понятия права собственности в его цивилистическом понимании к государству-собственнику по отношению к земельным ресурсам. Указывается, что необходимо по-разному трактовать

понятие правомочий государства, а также по-иному определять содержание права государственной собственности на землю. В литературе советского периода было предложено расширить содержание права государственной собственности на землю за счет включения в него дополнительных правомочий (управления и контроля) по причине того, что правомочия владения, пользования и распоряжения не отражают в полной мере содержания данного права.

Однако если в советский период этот вопрос был лишь предметом научных дискуссий, то теперь действующее земельное законодательство говорит об управлении и распоряжении земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации и субъектов РФ. В действующем российском законодательстве под управлением понимается осуществление «полномочий собственника». По мнению автора, такое понимание «управления» государства-собственника не имеет самостоятельного значения.

В настоящем исследовании последовательно проводится мысль о том, что государство является особым субъектом права собственности на землю. Однако этот факт не влечет за собой видоизменения принципов и устоявшихся правовых конструкций гражданского права при всем многообразии рассматриваемых отношений.

**В §2.3 «Характеристика отдельных правомочий государственного собственника»** диссертант останавливается подробнее на характеристике содержания права государственной собственности, исходя из «классической триады правомочий» - владения, пользования и распоряжения. При этом отмечается, что осуществление правомочий собственника в отношении земли имеют специфику, во-первых, в силу особого объекта (земли), во-вторых, с учетом статуса субъекта (публичного собственника).

В работе ставится вопрос, осуществляет ли публичный собственник эти все три правомочия. В советской юридической литературе отмечалось, что право пользования государства и право пользования пользователей земли неравнозначны, и при возникновении права пользования иных землепользователей право пользования государства прекращается. Высказывалась также точка зрения, что государство вместе с правом пользования передает организациям и гражданам и свои правомочия по владению землей. По мнению ряда ученых, Советское государство

признавалось постоянным обладателем права владения землей, независимо от того, передана ли земля в пользование.

В современной литературе отмечается, что государство само практически не осуществляет правомочий владения и пользования, т.к. значительное число земель передается для использования иным субъектам. Диссертант придерживается той точки зрения, что государство, передавая земельные участки другим субъектам, не лишается правомочий владения и пользования. Рассматривая пользование как получение собственником дохода от использования земли (в качестве арендной платы), необходимо говорить об осуществлении государством пользования государственными землями. Земельный налог взимается государством-сувереном, хотя данный признак в законодательстве размыт, т.к. его плательщиками являются не только собственники, но и лица, которым земельные участки, находящиеся в государственной собственности, принадлежат на праве постоянного (бессрочного) пользования и пожизненного наследуемого владения.

Осуществление государством правомочия распоряжения земельными участками может иметь один из двух результатов: сохранение государственной собственности на земельный участок в случае передачи его в аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование или же прекращение права государственной собственности на земельный участок при продаже или приватизации земельного участка. Правомочие государства по распоряжению земельными участками осуществляется как путем гражданско-правовых сделок, так и в форме административно-правовых актов.

Законодатель устанавливает порядок распоряжения государственной собственностью, а также круг лиц, которым земельные участки предоставляются для определенных целей. Однако регламентация этого порядка в ЗК РФ противоречивая, недостаточно четкая и требует совершенствования. Так, предоставление земельных участков для строительства может производиться как с предварительным согласованием мест размещения объектов (в аренду и постоянное (бессрочное) пользование), так и без него (на торгах и в собственность) (п.1,2,3 ст.30 ЗК РФ).

Однако далее (пп. 1 п. 4 ст. 30 ЗК РФ) говорится о том, что одним из этапов предоставления земельного участка для строительства без

предварительного согласования места размещения объекта является публикация сообщения о проведении торгов *или приеме заявлений о предоставлении земельного участка без проведения торгов*. Получается, что предоставление земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта возможно и вне процедуры торгов, при подаче заявления заинтересованным лицом.

Кроме того, если договор аренды земельного участка без предварительного согласования места размещения объектов заключается без проведения торгов в том случае, если имеется только одна заявка, то почему принятие решения о предоставлении земельных участков и прием заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов осуществляется *вместо* принятия решения о проведении торгов, принятии заявок на участие в торгах и их проведении (абз.5,6 пп.1 п.4 ст.30 ЗК РФ). Представляется, что заранее знать число поданных заявок, чтобы принять соответствующее решение, невозможно.

При определении круга лиц, которым могут быть предоставлены земельные участки в собственность или в аренду для целей, не связанных со строительством, законодатель предусмотрел, что такие земельные участки могут предоставляться только гражданам (ст. 34 ЗК РФ). При буквальном толковании следует, что юридические лица такой возможности лишены и им земельные участки могут быть переданы только для строительства, что противоречит логике.

Одним из способов распоряжения землями, находящимися в государственной собственности, является их предоставление в аренду. Автором отмечается, что Земельный кодекс РФ установил правовое регулирование арендных отношений, отличное от закрепленного в Гражданском кодексе РФ, расширив права арендатора государственных и муниципальных земель. Получив земельный участок, находящийся в публичной (государственной или муниципальной) собственности, в долгосрочную аренду, арендатор может практически без ограничений распоряжаться земельным участком без согласия арендодателя, лишь при его уведомлении. При этом Земельный кодекс РФ не содержит требований, относящихся к форме и процедуре такого уведомления, а также – что не маловажно – норм, регулирующих последствия нарушения правил об уведомлении. Кроме того, Земельный кодекс существенно ограничил права арендодателя на изменение и досрочное расторжение договора



аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Автор полагает, что положения Земельного кодекса РФ (п. 5 и п. 9 ст. 22) регулирующие договор аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности, могут нарушить права государственного собственника земельного участка.

Земельный кодекс РФ, устанавливая порядок распоряжения государственными землями, противоречиво определяет, какие земельные участки могут быть переданы в аренду. Так, ЗК РФ (п.2 ст.27) запрещает совершение с земельными участками, изъятыми из оборота, сделок, предусмотренных гражданским законодательством, к числу которых и относится договор аренды. Вместе с тем Земельный кодекс говорит о возможности передачи в аренду земельных участков, изъятых из оборота, в случаях, установленных федеральными законами (п. 11 ст. 22). Оборотоспособность земельных участков определяется гражданским законодательством, не запрещающим совершение гражданско-правовых сделок, не влекущих перемену собственника имущества (п. 1 ст. 129 ГК РФ), и Земельным кодексом. Поэтому необходимо устранить данное противоречие в рамках Земельного кодекса РФ, разрешив сдачу в аренду таких земельных участков (что будет соответствовать нормам ГК РФ) или запретив их аренду (установив, таким образом, специальное правило).

В земельном законодательстве применительно к прекращению права государственной собственности на землю и возникновению права частной собственности на земельный участок или возникновению договорных правоотношений между государством-собственником и гражданами или юридическими лицами, которым земельные участки принадлежат на праве постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения, используются два понятия: «приобретение прав» (ст.ст. 20,21,28,35,36 ЗК РФ и «переоформление прав» (п.1 ст.3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»). По мнению автора, использование термина «персоформление права» не совсем корректно, т.к. речь идет о прекращении одного права и возникновении другого.

**Глава 3 «Субъект и объект права государственной собственности на землю»** посвящена исследованию статуса собственника государственных земель, органов, осуществляющих правомочия

государства-собственника, а также определению объекта права государственной собственности на землю.

В §3.1 «Субъект права государственной собственности на землю» при рассмотрении статуса государства как собственника земель отмечается, что оно является особым субъектом права собственности по сравнению с гражданами и юридическими лицами, неотъемлемым признаком которого являются наличие у государства политической власти, суверенитета.

Субъекты права государственной собственности на землю в РФ - Российская Федерация и субъекты РФ, которые также являются публичными субъектами, наделенными публичной властью, и осуществление ими правомочий собственника не имеет по сути дела отличий от Российской Федерации.

Автор обращается к определению статуса государства как собственника (участника гражданско-правовых отношений) в исторической ретроспективе и отмечает, что государство и в римском праве, и в дореволюционной литературе признавалось особым субъектом гражданских правоотношений, однако при этом непременно указывалось, что государство выступает в гражданском обороте наравне с частными лицами.

В теории советского права статус государства-собственника являлся предметом самостоятельного исследования и право собственности государства на землю в условиях его исключительности рассматривалось в контексте его тесной связи с правом территориального верховенства.

В диссертации выделяется три основных подхода, содержащихся в литературе, к определению правоспособности государства в гражданских правоотношениях: отрицание гражданской правоспособности и замена ее суверенитетом; признание гражданской правоспособности с допущением властных элементов в ее структуре; отрицание наличия властных элементов в гражданской правоспособности государства. Последняя позиция представляется более адекватной, т.к. она основывается на положениях законодательства. Осуществление публичными субъектами права собственности на землю не меняет характер самого гражданского правоотношения, основным критерием которого является равенство участников и отсутствие отношений власти-подчинения.

В работе рассматривается вопрос о том, какие государственные органы осуществляют полномочия собственника. Функции собственника федерального имущества может осуществлять Правительство РФ. Специально уполномоченным органом является Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (Росимущество). Кроме распоряжения законодательство называет такие «полномочия» Росимущества как учет имущества, ведение его реестра, так и контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, которые осуществляются в отношении федерального имущества. В научных дискуссиях ставится вопрос, являются ли указанные действия (учет и контроль) специфическими полномочиями государства-собственника, расширяющими содержание права государственной собственности на землю. Как представляется, нет. Ведь учет своего имущества и контроль за его использованием осуществляют и другие субъекты права собственности (юридические и физические лица).

В §3.2 «Понятие объекта права государственной собственности на землю» указывается, что объектом права государственной собственности на землю является земельный участок. Государству (РФ) как субъекту права собственности могут принадлежать любые земельные участки вне зависимости от их оборотоспособности. Субъекты РФ могут иметь в собственности земельные участки, за исключением изъятых из оборота.

Основаниями приобретения права государственной собственности на землю являются: признание федеральными законами земельных участков находящимися в федеральной собственности и собственности субъектов РФ (это означает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут являться надлежащей правовой основой для формирования права собственности субъектов РФ на земельные участки); возникновение права собственности в результате процедуры разграничения государственной собственности на землю; приобретение земельных участков по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Для возникновения права государственной собственности на земельные участки необходима государственная регистрация права собственности в порядке, предусмотренном

законодательством о государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В §3.3 «Разграничение государственной собственности на землю между Российской Федерацией и субъектами РФ» проводится анализ законодательства в сфере разграничения государственной собственности на землю между РФ и субъектами РФ.

В РФ в разное время принимались нормативно-правовые акты, направленные на регламентацию разграничения государственной собственности на землю, однако и сегодня этот процесс далек от завершения.

В настоящее время правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю должно осуществляться на основе Земельного кодекса РФ и федеральных законов. До 1 июля 2006 года процедура разграничения представляла собой многоступенчатую систему согласований перечней земельных участков, на которые у публичных субъектов возникает право собственности, что, по мнению законодателя, сдерживало процесс разграничения государственной собственности на землю.

Федеральный закон от 17 апреля 2006г. №53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О ведении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», отменил Федеральный закон от 17 июля 2001г. №101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», устанавливавший критерии отнесения земельных участков к собственности публичных субъектов. Процедура согласований между заинтересованными субъектами также была заменена заявительным порядком регистрации права собственности на основании перечня документов, установленного Постановлением Правительства РФ. Однако в связи с отменой согласований существует достаточно большая вероятность возникновения в дальнейшем судебных споров о признании недействительной регистрации права собственности того или иного публичного субъекта на земельные участки.

Новый Федеральный закон сократил также число оснований, по которым земельные участки могут быть отнесены к собственности того

или иного публичного собственника. Теперь к таковым относится, во-первых, расположение на данных земельных участках зданий, строений, сооружений, находящихся в собственности определенного публичного собственника (РФ, субъектов РФ, муниципальных образований); во-вторых, если эти земельные участки предоставлены органам государственной власти (органам местного самоуправления), а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным данными органами власти. Однако для использования первого критерия необходимо четкое разграничение зданий, строений и сооружений между публичными собственниками.

Очевидно, что указанных двух критериев недостаточно, чтобы разграничить все государственные земли. Поэтому федеральными законами, как это предусмотрено названным Федеральным законом, могут быть отнесены иные земельные участки и земли к собственности Федерации и ее субъектов. В настоящее время существует определенное число федеральных законов, которые относят те или иные земельные участки к федеральной собственности, а также Земельный кодекс РФ содержит перечень земель, изъятых из оборота и отнесенных к федеральной собственности (ст. ст. 27, 87, 93 и др.). В этой ситуации представляется целесообразным принятие федерального закона, который бы содержал полный перечень оснований отнесения земельных участков к федеральной собственности.

Кроме того, по вопросу разграничения государственной собственности на землю необходимо было бы принять отдельный федеральный закон, а не вносить изменения и дополнения в различные нормативно-правовые акты, в частности, в федеральный закон от 25 октября 2001г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ», который по существу должен носить технический характер и быть предназначенным для регулирования переходного этапа развития общественных отношений.

**Основные положения диссертационного исследования опубликованы в работах:**

1. Прохорова Н.А. Понятие «управление» в земельном праве // Государство и право. 2003. № 6. С. 90-95.

2. Прохорова Н.А. // Бакунина Т.С. Новый Земельный кодекс Российской Федерации: проблемы применения. Заседание Ученого Совета ИГП РАН // Государство и право. 2003. №5. С. 101-107 (С.107).

3. Прохорова Н.А. Содержание права государственной собственности на землю по Земельному кодексу РФ // Журнал российского права. 2003. № 8. С. 107-114.

---

Заказ № 74/09/06 Подписано в печать 12.09.2006 Тираж 120 экз. Усл. п.л. 1,25

---



ООО "Цифровичок", тел. (495) 797-75-76; (495) 778-22-20  
*www.cfr.ru ; e-mail: info@cfr.ru*

