

## ДИСКУССИИ И ОБСУЖДЕНИЯ

### К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ

© 2010 г. И.А. Иконицкая<sup>1</sup>

Постановка проблемы определения предмета регулирования Земельного кодекса РФ (ЗК РФ) обусловлена проводимым в настоящее время реформированием гражданского законодательства в соответствии с Концепцией развития гражданского законодательства Российской Федерации, о чем мы уже упоминали ранее<sup>2</sup>. Кроме того, как отмечалось в юридической литературе, в настоящее время Министерством сельского хозяйства РФ совместно с учеными Россельхозакадемии ведется работа по изменению Земельного кодекса РФ<sup>3</sup>.

Совершенно очевидно, что такие изменения должны иметь четко продуманную концептуальную основу, имея в виду предлагаемое Концепцией развития гражданского законодательства РФ, утвержденной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию развития гражданского законодательства от 7 октября 2009 г., изъятие из ЗК РФ гражданско-правовых норм, в том числе разделы о правах на земельные участки и об обороте этих участков<sup>4</sup>. Полагаем, что данное предложение является обоснованным, и разделяем высказанные еще в 2002 г., т.е. через год после принятия действующего ЗК РФ в отечественной литературе весьма серьезные замечания в отношении положений ЗК РФ, затрагивающих гражданско-правовую сферу<sup>5</sup>.

Как известно, в настоящее время ЗК РФ, как и земельное законодательство в целом, регулируют два вида общественных отношений: 1) зе-

мельные отношения, т.е. отношения по использованию земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 3 ЗК РФ); 2) имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними, которые регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным и иным законодательством о природных ресурсах (п. 3 ст. 3 ЗК РФ). И если объектом первого вида общественных отношений является земля в целом как природный объект и природный ресурс, представляющий собой социально-экономическую основу жизнедеятельности человека (п/п. 1 ст. 1 ЗК РФ), то во втором случае речь идет только о земельном участке как части земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами (ст. 11.1 ЗК РФ). При этом в соответствии с п. 1 ст. 130 Гражданского кодекса РФ (ГК РФ) земельный участок является недвижимым имуществом, объектом права собственности и иных прав<sup>6</sup>.

Однако при этом нельзя не отметить, что в юридической литературе земельный участок рассматривается как часть государства, а значит, как часть территории<sup>7</sup>. Такое определение земельного участка вряд ли корректно. Во-первых, оно противоречит определению, данному в ст. 11.1 ЗК РФ. Во-вторых, ГК РФ также не рассматривает земельный участок как часть государства и как часть территории, но относит его к недвижимым вещам (п. 1 ст. 130). Мы разделяем мнение Н.А. Сыродоева, который полагает, что земля мо-

<sup>1</sup> Доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ.

<sup>2</sup> См.: Иконицкая И.А. Современные тенденции развития законодательства о земле в Российской Федерации // Гос. и право. 2010. № 3. С. 71.

<sup>3</sup> См.: Козырь М.И. Назревшие вопросы правового обеспечения развития агропромышленного комплекса (АПК) Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2010. № 2. С. 17.

<sup>4</sup> См.: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации. М., 2009. С. 84.

<sup>5</sup> См.: Сыродоев Н.А. Новый Земельный кодекс Российской Федерации // Правоведение. 2002. № 1. С. 6.

<sup>6</sup> При этом обращает на себя внимание определенное противоречие между п. 3 ст. 3 и п. 1 ст. 6 ЗК РФ. В соответствии со ст. 6 объектом земельных отношений наряду с землей как природным объектом и природным является также и земельный участок, который на основании п. 3 ст. 3 признается объектом имущественных отношений даже и в том случае, если эти отношения регулируются земельным и иным природоресурсным законодательством.

<sup>7</sup> См.: Галиновская Е.А. Теоретические и методологические проблемы земельных правоотношений. М., 2009. С. 23.

жет выступать как политическая и как административная территория, т.е. пространственный предел осуществления государственной власти или власти, осуществляемой в границах административно-территориальных образований, а во втором – как объект собственности, пользования и правовой охраны. При этом регулирование отношений, в которых земля выступает как пространственный предел осуществления государственной власти, производится в основном в рамках конституционного (государственного и административного) права<sup>8</sup>.

Следовательно, земельный участок как объект общественных отношений, подлежащих регулированию земельным и гражданским законодательством, следует рассматривать только как часть земной поверхности (природного ресурса), имеющую установленные границы.

При этом важно подчеркнуть, что в связи с переходом к рыночной экономике происходит постоянное распространение имущественных отношений, регулируемых гражданским законодательством, на новые категории имущества, в том числе на земельные участки, которые с возникновением права частной собственности на землю включены в гражданский оборот<sup>9</sup>.

При рассмотрении вопроса об определении такого предмета земельного законодательства, как имущественные отношения, объектом которых является земельный участок, в контексте указанного выше реформирования ГК РФ необходимо, во-первых, проанализировать, какие именно виды указанных отношений регулируются земельным законодательством, и в первую очередь ЗК РФ, и, во-вторых, определить соотношение Земельного кодекса РФ и Гражданского кодекса РФ в регулировании данных отношений.

Основной вид имущественных отношений, урегулированных в ЗК РФ, объектом которых является земельный участок, – это вещные права на землю, включая право собственности, и виды ограниченных вещных прав на земельные участки. При этом следует отметить, что ЗК РФ не только определяет вещные права на земельные участки, но и устанавливает особенности сдачи в аренду земельных участков на основании п. 2 ст. 607 ГК РФ (ст. 22 ЗК РФ), а также особенности предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной или муници-

пальной собственности, в безвозмездное срочное пользование (ст. 24 ЗК РФ).

В соответствии с ЗК РФ (ст. 15, 20, 21, 23) вещными правами на земельные участки являются право собственности, право постоянного (бессрочного) пользования, право пожизненного наследуемого владения и сервитут. Такой же набор вещных прав на земельные участки содержится и в ГК РФ (ст. 209–215, ст. 216)<sup>10</sup>. Если такое прямое дублирование норм ГК РФ и ЗК РФ раньше было обусловлено разрывом во времени принятия ЗК РФ и введения в действие гл. 17 ГК РФ, посвященной праву собственности и другим вещным правам на землю, то сегодня оно вряд ли может быть оправданно. Что касается содержания этих прав, их субъектов и объектов, то их регламентация в различных отраслях права, на наш взгляд, лишена определенной логики, приводит в ряде случаев к неоправданному дублированию и не носит системного характера, о чем будет сказано ниже.

При проведении разграничения правового регулирования указанных отношений между земельным и гражданским законодательством мы исходим из основного тезиса, согласно которому все отношения, носящие преимущественно частный характер, являются предметом гражданского законодательства, а отношения, в которых преобладает публично-правовое начало, суть предмет земельного законодательства. При этом не исключается и публично-правовое регулирование отношений, являющихся предметом гражданского законодательства.

Если провести сравнение правового регулирования общих положений права собственности на землю в ЗК РФ и в гл. 17 ГК РФ, посвященной праву собственности и другим вещным правам на землю, то в первую очередь следует отметить следующее. В ГК РФ (п. 1 ст. 260) говорится о правомочии собственника по распоряжению земельными участками и формах такого распоряжения; праве собственника земельного участка на водные объекты, если иное не установлено законом (п. 2 ст. 261); праве собственника земельного участка использовать иные природные объекты, находящиеся над и под соответствующим земельным участком (п. 3 ст. 261), и о праве собственника на застройку земельного участка (ст. 263). В Земельном кодексе РФ регулированию общих положений права собственности на землю по-

<sup>8</sup> См.: Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций. М., 2009. С. 5.

<sup>9</sup> См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть первая. Изд. 3-е. М., 2006. С. 26.

<sup>10</sup> Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации расширяет набор вещных прав на землю, включая в них право застройки (суперфиций), право постоянного владения и пользования, узуфрукт.

священа гл. III (ст. 15–19), где определены лишь субъекты этого права, каковыми являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования. При этом в отношении публичной собственности в ЗК РФ в определенной степени говорится об основаниях ее возникновения. В гл. 17 ГК РФ субъекты права собственности на землю прямо не указаны. Регулирование разграничения объектов права публичной собственности в настоящее время содержится в Федеральном законе “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации” (ст. 3.1), что вполне обоснованно, поскольку указанное регулирование носит публичный характер.

Весьма важным элементом правового регулирования отношений собственности на землю, которые, по нашему мнению, относятся к общим положениям, является определение в законодательстве категорий и видов земель, которые могут находиться только в публичной собственности. Это определение вытекает из ст. 27 ЗК РФ, посвященной ограничению оборотоспособности земельных участков. В данной статье указывается, что земли, изъятые из оборота, не могут предоставляться в частную собственность и не могут быть объектами гражданско-правовых сделок. Из п. 4 данной статьи следует, что в основном это земли специального назначения, на которых расположены объекты федерального уровня. Указание на конкретные виды земель, которые могут находиться исключительно в государственной собственности, в ЗК РФ соответствует п. 3 ст. 129 ГК РФ.

Пункт 2 ст. 129 ГК РФ наряду с объектами гражданских прав (каковыми являются и земельные участки), полностью исключенными из гражданского оборота, предусматривает также и виды объектов гражданских прав, ограниченных в обороте. Такие объекты могут принадлежать лишь определенным участникам оборота либо их нахождение в обороте допускается по специальному разрешению, что устанавливается законом.

Пункт 5 ст. 27 Земельного кодекса РФ упоминает, что ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в составе определенной категории земель. При этом в ряде случаев под таким ограничением понимается лишь возможность нахождения в составе определенной категории земель наряду с участками, полностью изъятыми из оборота, т.е. находящимися в исключительной публичной собственности, также и земельных участков, которые могут быть объектами част-

ной собственности. Например, п. 2 ст. 95 ЗК РФ допускается включение в соответствии с федеральными законами в состав земель особо охраняемых территорий, которые являются народным достоянием и могут находиться лишь в публичной собственности, земельных участков, находящихся в частной собственности. Вряд ли данное понятие “ограниченная оборотоспособность” соответствует его определению, содержащемуся в п. 2 ст. 129 ГК РФ.

На основе изложенного полагаем, что применительно к общим положениям права собственности на землю субъекты этого права (в том числе и возможность включения в их число иностранных граждан и юридических лиц) должны быть определены в главе ГК РФ, посвященной праву собственности и иным вещным правам на землю, что вытекает из ст. 212 ГК РФ. Что касается установления критериев и порядка разграничения публичной собственности, а также определения исключенных из оборота и ограниченных в обороте земель, то, как представляется, это – предмет ЗК РФ.

Следующий вопрос, связанный с определением соотношения норм гражданского и земельного права о праве собственности на земельный участок и их места в соответствующем кодификационном акте, – это основания возникновения и прекращения данного права. В гл. 17 ГК РФ, посвященной праву собственности и иным вещным правам на землю, этот вопрос специально не урегулирован. Следовательно, в настоящее время эти основания можно определить, исходя из ст. 218 ГК РФ, тем более что п. 1 ст. 25 ЗК РФ говорит о том, что право собственности на земельные участки возникает по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, а также федеральными законами. Что касается гл. V ЗК РФ, посвященной возникновению прав на землю, то она таких оснований не содержит. Главное место в данной главе занимают вопросы, связанные с приобретением земельных участков, находящихся в публичной собственности, по решению исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления. При этом основное внимание уделяется процедуре принятия соответствующих решений.

Ряд статей указанной главы ЗК РФ посвящен приобретению прав на земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, лицами, имеющими различные права на расположенную на земельных участках недвижимость. Наличие такой статьи в Земельном кодексе, на наш взгляд, обусловлено тем об-

стоятельством, что виды вещных прав на земельный участок могут не совпадать в видами вещных прав на расположенную на нем недвижимость. В силу этого основной целью соответствующих норм ЗК РФ (ст. 36) является указание на вид вещных прав, на которых могут принадлежать земельные участки лицам, не обладающим правом собственности на расположенную на соответствующих земельных участках недвижимость.

При этом возникает вопрос, применим ли термин “приобретение” к тем случаям, когда указанные лица к моменту принятия ЗК РФ, т.е. к 2001 г., уже обладали соответствующими правами на земельный участок на основании ранее действовавшего законодательства. В настоящее время эти лица обязаны изменить вид вещного права в соответствии с Земельным кодексом 2001 г. Нужно сказать, что эта проблема была предметом обсуждения в юридической литературе применительно к изменению гражданами и юридическими лицами права постоянного бессрочного пользования и права аренды на право собственности. В этом случае совершенно обоснованно применялся термин “переоформление”<sup>11</sup>. Об этом свидетельствует также и тот факт, что процедуры приобретения земельных участков из публичной собственности лицами, ранее не имевшими на него прав (ст. 30–34 ЗК РФ), отличаются от процедуры переоформления прав, т.е. изменения вида права на ранее предоставленный участок (п. 5–8 ст. 36 ЗК РФ).

В связи с изложенным возникает вопрос, можно ли переоформление ограниченных вещных прав лицами, имеющими право собственности на расположенную на земельном участке недвижимость, на право собственности рассматривать в качестве самостоятельного основания возникновения права собственности на земельный участок. Полагаем возможным положительно ответить на поставленный вопрос.

Из анализа оснований приобретения права собственности, предусмотренных ГК РФ, можно сделать вывод, что непосредственно к возникновению права собственности на земельные участки относятся: сделки, в том числе наследование земельных участков по закону или завещанию; решения исполнительных органов государственной власти; приобретение прав на земельный участок, от которого собственник отказался; приобретение прав на земельный участок, не имеющий собст-

венника или собственник которого неизвестен; приобретательная давность.

Применительно к двум последним основаниям возникновения права собственности на землю хотелось бы высказать некоторые соображения. Во-первых, вызывает сомнение возможность применения такого основания для возникновения права собственности на земельный участок, который не имеет собственника или собственник которого неизвестен. Учитывая, что Российская Федерация является правопреемником СССР, где существовала исключительная государственная собственность, можно сделать вывод, который также вытекает и из п. 2 ст. 214 ГК РФ, что те земельные участки, которые не принадлежат на праве собственности физическому или юридическому лицу, являются собственностью Российской Федерации. Поэтому общий подход к такому основанию возникновения права собственности юридического лица или гражданина, как приобретение, по сути, бесхозяйного имущества, неприменим к возникновению права собственности на земельный участок. Полагаем, что в этом случае речь может идти только о таком основании, как приобретательная давность (ст. 234 ГК РФ)<sup>12</sup>.

Во-вторых, из п/п. 2 п. 1 ст. 8 ГК РФ следует, что основанием возникновения права собственности на земельные участки гражданина или юридического лица могут быть решения государственных органов и органов местного самоуправления. Это вытекает также и из ст. 29 ЗК РФ, в соответствии с которой предоставление гражданам и юридиче-

<sup>11</sup> По этому поводу в литературе высказывались и иные мнения. Так, некоторые ученые полагали невозможным применение данного основания возникновения права собственности граждан и юридических лиц в отношении земельных участков в связи с тем, что земля с 1917 г. находилась в государственной собственности и владеть земельным участком “как своим” можно было только с 1 января 1991 г., поскольку до этого времени права частной собственности в России не существовало; за самовольный захват земли до 1996 г. предусматривалась уголовная ответственность; большая часть земельного фонда страны – это земельные участки, изъятые из оборота либо ограниченные в обороте. Их нельзя приобрести в частную собственность (см. подробнее: *Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т.* Указ. соч. С. 45).

Вряд ли с таким мнением можно согласиться. Во-первых, сегодня вполне можно говорить о приобретательной давности, поскольку установленный ст. 234 ГК РФ 15-летний срок для признания добросовестного владельца земельным участком его собственником оправдан, ибо с момента введения права частной собственности в Российской Федерации прошло более 15 лет. Во-вторых, отменена уголовная ответственность за самовольный захват. Что касается изъятых из оборота земельных участков, то в данном случае может быть сделано исключение, о чем следует сказать в законе.

<sup>12</sup> См.: *Анисимов А.П., Дзагоев С.В., Кокоева Л.Т.* Приобретение прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности. М., 2009. С. 49.

ским лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения органов государственной власти или органов местного самоуправления.

На основании изложенного можно сделать вывод, что действующий ЗК РФ практически не определяет оснований возникновения права собственности на землю (за исключением такого основания, как переоформление ограниченных вещных прав на право собственности), отсылая к ГК РФ. Однако в нем содержится ряд норм, связанных с возникновением права собственности, в равной мере как и иных прав на землю. К ним относятся регламентация процедуры предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, а также процедуры переоформления ограниченных вещных прав на земельные участки на право собственности, порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности (ст. 38 и ст. 38.1), особенности купли-продажи земельных участков (ст. 37).

При изменении содержания ЗК РФ возникает вопрос о месте указанных норм. По нашему мнению, регламентирование указанных процедур является предметом Земельного кодекса, поскольку, как отмечалось, первый вид процедур регламентирует деятельность государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при подготовке ими решений о предоставлении земельных участков, находящихся в публичной собственности. Что касается порядка проведения указанных аукционов, то, принимая во внимание, что общие нормы, регулирующие заключение договоров на торгах и порядок их организации и заключения, содержатся в Гражданском кодексе (ст. 447, 448), логично порядок проведения торгов, предметом которых является земельный участок (при наличии его особенностей), урегулировать в специальной главе ГК РФ, посвященной праву собственности и иным вещным правам на землю.

Статью об особенностях купли-продажи земельных участков из ЗК РФ следует исключить по следующим основаниям. Во-первых, правило данной статьи о том, что объектом купли-продажи могут быть только земельные участки, прошедшие кадастровый учет, вытекает из ст. 554 ГК РФ, обязывающей указать в договоре продажи недвижимости данные, позволяющие определенно установить недвижимое имущество, подлежащее

продаже. А определенно установить земельный участок как объект недвижимости можно только в отношении того участка, который прошел кадастровый учет. Во-вторых, п. 2 ст. 37 ЗК РФ говорит о недействительности условий договора, в то время как ГК РФ говорит о недействительности сделки в целом. В-третьих, названные недействительные условия договора (право продавца выкупить обратно земельный участок по собственному желанию, условия, ограничивающие дальнейшее распоряжение земельным участком, ответственность продавца в случае предъявления прав на земельный участок третьими лицами) надуманны, противоречат закону и в равной мере могут относиться не только к земельному участку, но и к иной недвижимости.

Принимая во внимание наличие в ГК РФ специальной главы, посвященной праву собственности и иным вещным правам на землю, логично было бы указанный исчерпывающий перечень оснований возникновения права собственности на земельные участки четко закрепить в этом разделе. При этом следует отметить, что Концепция развития гражданского законодательства РФ предлагает включить в ГК РФ нормы, ранее не известные нашему законодательству, о приобретении права собственности на искусственные и естественные приращения земельного участка (с. 82).

Принимая во внимание, что виды ограниченных вещных прав на земельные участки будут также определены в ГК РФ, равно как и основания их возникновения (договор, решение государственного органа исполнительной власти и местного самоуправления), указанные вопросы также должны быть урегулированы в соответствующей главе ГК РФ, посвященной праву собственности и иным вещным правам на землю.

Следующий вид отношений, предметом которых является земельный участок, в настоящее время урегулированных и в Земельном, и в Гражданском кодексах, является прекращение права собственности. Как известно, основания прекращения права собственности на все виды имущества определены в ст. 235 ГК РФ. Глава 17 ГК РФ (ст. 279, 284, 285) к перечню, содержащемуся в ст. 235 добавляет: выкуп земельного участка для государственных и муниципальных нужд, изъятие земельного участка, который не используется в соответствии с его целевым назначением или используется с нарушением законодательства. Что касается Земельного кодекса РФ, то ст. 44, по сути, дублирует основания, предусмотренные указанными статьями ГК РФ.

Вместе с тем в ЗК РФ содержится, на наш взгляд, весьма важная норма, направленная на защиту права собственности граждан и юридических лиц на земельные участки и предусматривающая, что изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных или муниципальных нужд осуществляется только в исключительных случаях. При этом в п. 1 ст. 49 ЗК РФ дается исчерпывающий перечень таких случаев.

В ЗК РФ имеется также ст. 55, регламентирующая условия и порядок изъятия земельных участков и, по существу, устанавливающая порядок, аналогичный тому, который предусмотрен ст. 279–282, 286 ГК РФ, на что, в свою очередь, имеется ссылка в ст. 44 ЗК РФ. В ЗК РФ имеется также в основном отсылочная к ГК РФ норма (ст. 52) об условиях и порядке отчуждения земельного участка.

ЗК РФ (ст. 50, 51) содержит нормы, посвященные реквизиции и конфискации земельных участков, которые дублируют основные положения соответствующих статей ГК РФ (ст. 243 и ст. 242), что вряд ли целесообразно. Однако следует обратить внимание на то, что ст. 50 ЗК РФ в отличие от п. 2 ст. 243 ГК РФ предусматривает конфискацию земельного участка только за совершение преступления, соответственно не допуская административного порядка такой конфискации. Мы разделяем позицию законодателя, обеспечивающую защиту и гарантию права собственности.

Хотелось бы также обратить внимание на различный подход ЗК РФ и ГК РФ к такому основанию прекращения права собственности, как отказ лица от права собственности. Земельный кодекс РФ (п. 2 ст. 53) в отличие от ГК РФ (ст. 236), предусматривающего, что лицо может отказаться от права собственности, как объявив об этом, так и совершив другие действия, свидетельствующие о таком отказе, устанавливает, что отказ от права собственности на земельный участок осуществляется только посредством подачи собственником заявления о таком отказе в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним. При этом право собственности на земельный участок прекращается с момента регистрации прекращения указанного права, а право собственности на иное имущество – с момента приобретения права на него другим лицом.

Представляется, что позиция ЗК РФ более оправданна, ибо весьма неопределенный срок для прекращения права собственности на земельный участок только при приобретении на него прав

другим лицом в случае нежелания собственника использовать соответствующий участок чреват для него негативными последствиями, связанными с материальными затратами (например, уплата налогов, осуществление мероприятий по охране земель и т.д.).

На основании изложенного полагаем, что все основания прекращения права собственности на земельные участки должны быть определены в ГК РФ и, учитывая некоторые особенности применительно к прекращению права собственности на земельные участки, четко закреплены в специальной главе ГК, посвященной праву собственности на землю. В этой же главе должны быть указаны и ограничения права собственности, а также урегулированы вопросы о возмещении убытков при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд и при ограничении права собственности на них.

Полагаю также целесообразным в данной главе определить права и обязанности собственников земельных участков. В настоящей редакции гл. 17 ГК (ст. 260) акцент делается лишь на реализацию правомочия распоряжения и, по существу, ничего не говорится о реализации правомочия пользования (п. 1 указанной статьи). При регламентации обязанностей собственников земельных участков упоминается только об использовании земельных участков в соответствии с их целевым назначением. При этом не упоминаются иные обязанности, также имеющие публично-правовой характер, о которых говорится в ст. 42 ЗК РФ.

Рассматривая вопросы, связанные с регулированием отношений собственности на земельный участок в земельном и гражданском законодательстве, нельзя не коснуться вопросов, связанных с общей собственностью на земельные участки, в первую очередь на земельные участки сельскохозяйственного назначения. Как известно, в настоящее время примерно 85% земель сельскохозяйственного назначения находятся в долевой собственности граждан – в основном членов сельскохозяйственных коммерческих организаций. В отличие от общей долевой собственности на иное имущество, которое в соответствии с п. 1 ст. 244 ГК РФ может принадлежать двум или нескольким лицам, субъектами общей долевой собственности в указанном выше случае могут являться сотни лиц. Естественно, такое положение не может не привести к особому правовому регулированию вопросов, связанных с владением, использованием и распоряжением земельными участками субъектами указанного вида права собственности.

Особенности порядка владения, пользования и распоряжения земельными участками, находящимися в общей долевой собственности членов сельскохозяйственных коммерческих организаций установлены Федеральным законом “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения” от 24 июля 2002 г.<sup>13</sup> Этот порядок существенно отличается от порядка распоряжения, владения и пользования имуществом, находящимся в общей собственности, установленного ст. 246 и 247 ГК РФ. Однако ссылки в ГК РФ на возможность исключения из установленного им порядка отсутствуют. Не затрагивая возникающих на практике трудностей с применением норм Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения”, поскольку эти проблемы освещены в юридической литературе<sup>14</sup>, обратим внимание лишь на один аспект применительно к теме данной статьи.

Если последовательно проводить идею о регулировании ГК РФ всех имущественных отношений, объектом которых является земельный участок, то логически вытекает, что и особенности такого регулирования, которые в настоящее время в ГК РФ даже не упомянуты, должны содержаться в его специальной главе, посвященной праву собственности и иным правам на землю. Регулирование указанных отношений в специальной главе ГК РФ обусловлено, по нашему мнению, лишь тем, что оно должно отражать определенную специфику по сравнению с регулированием отношений собственности и иных вещных прав на иные объекты недвижимости. Это относится также и к регулированию особенностей оборота земель сельскохозяйственного назначения, которые находятся в собственности одного лица. При этом речь не идет о прямой инкорпорации Федерального закона “Об обороте земель сельскохозяйственного назначения в ГК РФ”, поскольку в литературе высказывается ряд соображений по его изменению<sup>15</sup>.

Все изложенное в отношении изъятия из ЗК РФ разделов, связанных с правом собственности на землю, относится также и к ограниченным вещным правам. И в этом случае возникает вопрос, какие отношения, предметом которых является

земельный участок, должны быть урегулированы в Земельном кодексе.

В соответствии с ч. 1 п. 1 ст. 2 ГК РФ гражданское законодательство определяет основания возникновения и порядок осуществления права собственности и иных вещных прав, а также регулирует иные имущественные отношения, в том числе и те, объектом которых является земельный участок. Следовательно, ГК РФ должен регулировать все отношения права собственности и иных вещных прав на земельный участок, включая основания их возникновения и прекращения, а также порядок осуществления указанных прав. Что касается отношений, связанных с формированием земельного участка как объекта имущественных прав, то эти отношения выходят за пределы гражданского права. Правовое регулирование отношений по созданию данного объекта, его изменения при неизменности вида прав на него – это предмет земельного законодательства, о чем свидетельствуют ст. 11.1–11.9, п. 1 ст. 68 ЗК РФ.

При этом следует отметить, что в Концепции развития гражданского законодательства РФ (с. 84) говорится о необходимости “объединить правовые последствия раздела и соединения земельных участков” и урегулировать данные отношения в ГК РФ, т.е. перенести в него ст. 11.2–11.8 ЗК РФ. Полагаем, что в перенесении в ГК РФ указанных статей нет необходимости, поскольку они говорят только о том, какими способами может быть образован новый земельный участок взамен существующих. И это, как представляется, – предмет земельного права. В ГК РФ следует указать лишь на возникающие при этом правовые последствия, в основном касающиеся изменения (либо сохранения) субъекта права на вновь образованный земельный участок.

Важное место в процедуре предоставления государственных и муниципальных земель гражданам и юридическим лицам занимает процесс формирования земельного участка, который предшествует либо принятию решения о предоставлении земельного участка бесплатно на праве собственности или на ином вещном праве, либо принятию решений о проведении торгов о продаже земельного участка (или права на заключение договора аренды). И эти отношения, которые связаны с “созданием” такого объекта имущественных прав, как земельный участок, являются и должны являться предметом земельного законодательства. Если придерживаться такой точки зрения, то следует внести определенную корректировку в п. 1 ст. 3 ЗК РФ, дополнив его

<sup>13</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3018 (с послед. изм.).

<sup>14</sup> См.: *Беляева З.С., Устюкова В.В.* Права на земельные доли и юридические последствия их реализации // В кн.: *Право собственности на землю в России и ЕС. Правовые проблемы.* М., 2009. С. 59–110.

<sup>15</sup> Подробно см.: там же.

положением о регулировании земельным законодательством отношений по формированию (образованию) земельных участков как объектов имущественных прав. При этом п. 3 данной статьи следует исключить, поскольку, как следует из изложенного, все имущественные отношения, объектом которых является земельный участок, целесообразно урегулировать в Гражданском кодексе в специальной главе, где должны быть отражены особенности правового регулирования указанных отношений<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> В литературе высказывается прямо противоположная точка зрения. Так Ю.Е. Будникова считает необходимым изъять из гражданского законодательства положения, устанавливающие содержание права собственности и иных вещных прав на землю. Аргументируя это предложение, автор ссылается на ст. 36 Конституции РФ, предусматривающую, что условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (см.: Будникова Ю.Е. Разграничение норм земельного и гражданского права при регулировании земельных отношений // Аграрное и земельное право. 2009. № 10. С. 96.). Полагаем, что отсылка к данной норме некорректна, поскольку содержание права собственности и иных вещных прав – это содержание имущественных отношений, являющихся предметом гражданского законодательства. Земельное законодательство регулирует порядок использования земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. И если в первом случае объектом соответствующих отношений является земельный участок, то во втором – земля как природный ресурс.

Существует также мнение, что регулирование отношений собственности на землю может осуществляться не только ГК РФ, но и законодательными актами иной отраслевой принадлежности. Оставаясь по своей природе гражданско-правовыми, нормы о собственности могут помещаться в источники иных отраслей права, если это оправдано необходимостью системного правового регулирования объектно-однородных отношений. Оптимальным было бы сохранение существующих пропорций, когда содержание вещных прав на землю определяется общими правилами ГК РФ и особенностями, устанавливаемыми в специальном законодательстве (см.: Васильева М. Отраслевая дифференциация правового регулирования земельных отношений в контексте развития гражданского законодательства // Хозяйство и право. 2010. № 3. С. 37–38.) Вряд ли с этим положением можно согласиться, поскольку, как следует из изложенного, действующее специальное законодательство – ЗК РФ не содержит системного регулирования особенностей вещных прав на землю. Это первое. И второе. Регулирование вещных прав на землю по определению имеет особенности по сравнению с регулированием вещных прав на иное недвижимое имущество. Это касается и видов этих прав (за исключением права собственности) и их содержания. Поэтому установить какие либо общие правила для различных видов вещных прав на землю представляется весьма затруднительным.

Что касается системного правового регулирования объектно-однородных отношений, то в основном отношения, регулируемые земельным и гражданским законодательством имеют в основном разные объекты (п. 1 и 3 ст. 3 ЗК РФ).

Из сказанного логически вытекает, что предметом Земельного кодекса являются отношения, связанные с охраной и рациональным использованием земли в различных сферах хозяйственной и иной деятельности как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При этом субъектами, на которых возлагается обеспечение охраны и рационального использования земли помимо правообладателей земельных участков на основании гл. XI и XII ЗК РФ (за исключением ст. 72 и 73), являются государственные органы, осуществляющие, по сути, функции государственного управления в области использования и охраны земель. В связи с этим представляется целесообразным сократить до минимума количество отсылочных статей, содержащихся в указанных главах ЗК РФ, посвященных, по существу, функциям государственного управления земельным фондом, путем инкорпорации в ЗК РФ соответствующих правовых актов или их частей, в частности Федеральных законов “О землеустройстве”, “О государственном кадастре недвижимости” и т.д.

При возможной разработке новой редакции ЗК РФ следует также обратить внимание на его соотношение с Градостроительным кодексом РФ, регулирующим, по сути, не только планирование использования земель для градостроительства, т.е. земель населенных пунктов, но и планирование использования иных категорий земель в пределах РФ, ее субъектов и муниципальных образований. Представляется, что в ЗК РФ должен быть специальный раздел, посвященный указанной весьма важной функции государственного управления земельным фондом, который в действующей редакции ЗК РФ полностью отсутствует.

Сказанное в равной степени относится и к Особой части Земельного кодекса РФ, посвященной отдельным категориям земель (гл. XIV–XVIII). Например, в главе, посвященной правовому режиму земель сельскохозяйственного назначения, следовало бы урегулировать правовой режим земель, используемых для КФХ, ЛПХ и садоводства и огородничества без отсылок к иным специальным законам.

В юридической литературе высказываются мнения о совершенствовании правового режима и иных категорий земель<sup>17</sup>. Полагаю, что соответствующие предложения следует учитывать при

<sup>17</sup> См.: Паунова М.С. Особенности правового режима земель специального назначения // Аграрное и земельное право. 2009. № 10. С. 87–89; Сиваков Д.О. Актуальные вопросы земель водного фонда // Там же. С. 90–92.

более детальном регулировании правового режима отдельных категорий земель в ЗК РФ.

В рамках одной статьи невозможно достаточно подробно осветить все вопросы, связанные с содержанием конкретных статей ЗК РФ. Да автор и не ставил перед собой этой цели, хотелось только обозначить подход к решению проблемы, связанной с изменением предмета Земельного кодекса РФ, который “обречен” на реформирование в связи с расширением содержания Гражданского кодекса РФ в регулировании имущественных отношений, объектом которых является земельный участок.

Не претендуя на бесспорность высказанных суждений, надеюсь, что постановка указанных в данной статье проблем откроет научную дискуссию, которая поможет определить содержание

Земельного кодекса Российской Федерации в сфере детального регулирования отношений, связанных с охраной и рациональным использованием земель, позволяющее ему остаться именно таким видом федерального закона. Ибо при отсутствии детального регулирования земельных отношений в едином законодательном акте вряд ли возможно говорить о таком основном акте земельного законодательства, как кодекс. При этом нельзя не отметить, что во время разработки Земельного кодекса РФ 2001 г. на доктринальном уровне была выработана Концепция Федерального закона “О земле”<sup>18</sup>, содержание которого, по существу, было идентично содержанию действующего Земельного кодекса Российской Федерации.

---

<sup>18</sup> См.: Голиченков А.К., Козырь О.М. Концепция федерального закона о земле // Гос. и право. 1994. С. 60–69.