

УДК 349.4

ИНЫЕ, КРОМЕ СОБСТВЕННОСТИ, ВИДЫ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В СВЕТЕ ИЗМЕНЕНИЙ ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Н. Л. Лусина

NON-PROPERTY TYPES OF LAND RIGHTS IN THE LIGHT OF THE LAND CODE OF THE RUSSIAN FEDERATION

N. L. Lisina

В статье проведен анализ изменений земельного законодательства в связи с изменениями, вступившими в силу с 1 марта 2015 года в части правового регулирования прав на земельные участки, дана правовая оценка изменений законодательства, выявлены правовые проблемы правового регулирования. В статье сделаны выводы об обоснованности многообразия видов прав на земельные участки в современных условиях, о том, что произошедшие изменения представляют собой попытку законодателя привести в соответствие нормы гражданского и земельного законодательства о правах на земельные участки, предусмотрев специальные нормы о них в Земельном кодексе Российской Федерации. Автор отмечает, что нормы земельного законодательства об аренде земельных участков существенно расширены, законодатель признает право аренды на земельный участок в качестве основного, что, однако, не всегда оправдано. Кроме того, среди недостатков изменений земельного законодательства автор указывает непоследовательность и неоднозначность в формировании системы прав на земельные участки, наименовании отдельных видов прав на земельные участки, их распределении по статьям Земельного кодекса Российской Федерации. Земельный кодекс насыщен отсылочными к гражданскому законодательству и процессуальными нормами, что затрудняет восприятие правовых норм о правах на земельные участки, их толкование и применение. Автор полагает, что новая правоприменительная практика будет формироваться сложно, необходима совместная работа как ученых, так и представителей законодательных, исполнительных и судебных органов власти.

The paper provides the analysis of changes in land laws in connection with the amendments, which entered into force on 1 March 2015 in the legal regulation of land rights. The author gives a legal assessment of changes to the legislation and identifies the legal problems of legal regulation. The paper concludes that the diversity of types of land rights is quite reasonable in modern terms; the introduced changes are an attempt of the legislator to match the norms of the civil and land legislation on the rights to land plots, providing special rules about them in the Land Code of the Russian Federation. The author notes that the rules of land law on lease of land significantly expanded, the legislator recognizes the right of land lease as primary, which, however, is not always justified. In addition, among the shortcomings of the changes in land legislation the author points out the inconsistency and ambiguity in the formation of the system of land rights, the designation of certain types of land rights, their distribution according to the articles of the Land Code of the Russian Federation. The Land Code is abundant in references to the civil law and procedural rules, which complicates the perception of the legal provisions on the rights to land plots, their interpretation and application. The author believes that the new practice will be difficult, and collaboration of both researchers and representatives of legislative, executive and judicial authorities is required.

Ключевые слова: иные, кроме собственности, права на земельные участки, аренда земельного участка, безвозмездное пользование земельным участком, постоянное (бессрочное) пользование земельным участком, пожизненное наследуемое владение земельным участком, земельный сервитут.

Keywords: non-property land rights, lease of land, gratuitous use of land, permanent (unlimited) use of land, lifetime inheritable possession of land, land easement.

Российская Федерация, пожалуй, на сегодняшний день продолжает оставаться одной из малочисленных стран мира, имеющих многообразие видов прав на земельные участки. Уже с даты вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации [6] законодатель стремился сократить их количество, ограничивая круг лиц на те или иные права или устанавливая возможности (и даже обязанности) для переоформления ранее возникших прав на земельные участки. Понятно, что основная причина такого многообразия видов прав на земельные участки – историческая. Наша страна прошла длительную историю становления и развития института прав на землю – от исключительной государственной собственности на землю с предоставлением права постоянного (бес-

срочного) пользования землей всем трудящимся на ней до введения «компромиссных» вариантов – пожизненного наследуемого владения, введения прав на землю, вытекающих из договоров – например, аренды, безвозмездного срочного пользования.

Практически на всем протяжении действия Земельного кодекса РФ (уже более 13 лет) государство продолжало ставить перед собой задачи внедрения гражданско-правовых механизмов оборота земельных участков, упорядочения прав на землю, упрощения административных процедур возникновения прав на земельные участки и т. п. В рамках реализации Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от

03.03.2012 № 297-р [11], был принят Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [16], большинство положений которого применяется с 01.03.2015. Указанный Закон вносит существенные изменения в институты прав на земельные участки. Что изменилось, достигнуты ли правительственные задачи по созданию условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, соблюдению гарантий прав участников земельных отношений; обеспечению условий для повышения эффективности оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав, а также по снижению административных барьеров в обозначенной сфере? Бесспорно, ответы на эти вопросы предложат наука и правоприменительная практика, которая в ближайшие годы будет складываться не просто. Для начала постараемся проанализировать основные изменения, произошедшие в земельном законодательстве относительно прав на землю как основного ключевого института земельного законодательства, дав им правовую оценку.

Земельный кодекс РФ не дает классификации всех прав на земельные участки (как это сделано в Гражданском кодексе Российской Федерации [3] и предложено в цивилистической литературе, где права на земельные участки делятся на вещные и обязательственные, при этом выделяется ряд признаков, характеризующих вещные права [4; 7; 9]), предусмотрев их в самостоятельных главах – собственности на землю (глава III) и ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут), аренда земельных участков, безвозмездное пользование земельными участками (глава IV). После вступления в силу Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ институт иных, кроме собственности прав на земельные участки претерпел существенные изменения. При этом в главе IV ЗК, в отличие от ранее действовавшей редакции, прямо не указаны такие права на землю, как пожизненное наследуемое владение и постоянное (бессрочное) пользование.

Пожизненное наследуемое владение, не имея самостоятельной правовой регламентации в главе IV ЗК, как это было ранее в отдельной ст. 21, все же упоминается в ряде его статей (например, подп. 7 п. 8 ст. 39.11, ст. 39.16, п. 1 ст. 39.24, п. 2 ст. 40, 45, 53, 54 и др.). Продолжает действовать ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [15], согласно которой право пожизненного наследуемого владения находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками, приобретенное гражданином до дня введения в действие Земельного кодекса РФ, сохраняется, оформление в собственность граждан земельных участков, ранее предоставленных на праве пожизненного наследуемого владения, сроком не ограничивается. Землевладельцы названы ст. 5 Земельного кодекса РФ и в качестве участников земельных правоотношений и правообладателей земельных участков.

Право постоянного (бессрочного) пользования до 1 марта 2015 г. было регламентировано ст. 20 ЗК, ко-

торая утратила силу в связи с изменениями. Означает ли это, что и право постоянного (бессрочного) пользования упразднено? Нет, землепользователи продолжают также оставаться участниками земельных отношений, правообладателями земельных участков. Кроме того, «переходные» положения о праве постоянного (бессрочного) пользования сохранены в Федеральном законе «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Более того, нормы, регламентирующие право постоянного (бессрочного) пользования и порядок его возникновения (посредством предоставления земельного участка), «перекочевали» с изменениями в ст. 39.1 и 39.9 ЗК и др.

С одной стороны, в этом видится определенная логика законодателя:

– поскольку земельные участки в пожизненное наследуемое владение со дня введения в действие ЗК РФ не предоставляются, но право, ранее возникшее, сохраняется, то достаточно «переходных» положений и иных норм, регулирующих отдельные вопросы, связанные с реализацией землевладельцем этого права;

– поскольку земельные участки в постоянное (бессрочное) пользование после введения в действие ЗК РФ предоставляются ограниченному кругу субъектов и право постоянного (бессрочного) пользования может у них возникнуть только посредством административного правового способа (предоставления на основании решения уполномоченного органа), то основные положения, регламентирующие право постоянного (бессрочного) пользования, были перенесены в главу о предоставлении земельных участков.

С другой стороны, как с научной, так и с юридико-технической точки зрения, не совсем понятно решение законодателя исключить указанные права из содержания главы IV ЗК. По-видимому, в главе IV ЗК остались только те права, которые имеют чисто гражданско-правовую «природу», возникают и прекращаются по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, в силу соглашений или гражданско-правовых договоров, с учетом, конечно, земельного права. А права, возникающие исключительно на основании решений уполномоченного органа власти, выведены из содержания главы IV ЗК и включены в главы о предоставлении земельных участков. Вместе с тем главы о предоставлении земельных участков регламентируют также отношения, возникающие при предоставлении земельных участков на условиях купли-продажи, аренды, безвозмездного пользования и сервитута из государственной и муниципальной собственности. Полагаем, что в целях единообразного видения системы прав на земельные участки следовало бы все их перечислить в одной главе, указав, на основании чего и в силу чего они возникают.

Право безвозмездного пользования (до 1 марта 2015 г. – безвозмездного (срочного) пользования) земельными участками также претерпело существенные изменения. Прежде всего, изменено само наименование права. Изначально появление в ЗК РФ безвозмездного срочного пользования было обусловлено внедрением гражданско-правовых механизмов в регулирование земельных отношений. Складывающиеся по поводу земельного участка договорные отношения напоминают договор безвозмездного пользования

(гл. 36 ГК РФ), хотя в юридической литературе не сложилось единого мнения о правовой природе права безвозмездного срочного пользования земельным участком. Рассматривая вопрос о договоре безвозмездного пользования в отношении земельных участков, в правовой литературе также отмечается, что «применение норм гл. 36 ГК РФ к отношениям при безвозмездном срочном пользовании земельными участками должно учитывать специфику земельно-правового регулирования. Например, согласно п. 4 ст. 20 ЗК РФ земельные участки, предоставленные на праве постоянного пользования государственным и муниципальным учреждениям, федеральным казенным предприятиям, органам государственной власти и управления, не подлежат отчуждению. Из этого следует, что они не могут и предоставляться ими в ссуду... Спорным является вопрос о том, подлежит ли договор ссуды земельного участка государственной регистрации. Норма, аналогичная норме о государственной регистрации договора аренды, в гл. 36 ГК РФ отсутствует. В перечне прав на недвижимость, подлежащих регистрации (ст. 131 ГК), права ссудополучателя не названы... Согласно ст. 164 ГК РФ государственной регистрации подлежит также договор ссуды. Но на практике в большинстве областных регистрационных палат такой договор не регистрируется из-за отсутствия прямого указания закона об обязательности этой процедуры. По ходатайству собственника может быть зарегистрировано обременение его земельного участка правами ссудополучателя...» [8]. Поэтому во избежание споров и противоречий положения ЗК РФ о праве безвозмездного срочного пользования подверглись изменениям. Статья 24 ЗК содержит положение о том, что договор безвозмездного пользования земельным участком заключается в соответствии с Гражданским кодексом РФ и Земельным кодексом РФ.

К сожалению, законодатель оказался непоследователен, исключая термин «срочное» из наименования права. По тексту ЗК РФ до сих пор можно встретить прежнее наименование права – безвозмездное срочное пользование, например, в п. 3. ст. 5, п. 5 ст. 11.6, ст. 11.8, п. 2 ст. 26, п. 2 ст. 40, ст. 47, п. 6 ст. 87), и указанные положения не являются «переходными». Переходной может считаться, например, норма п. 18 ст. 34 Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ, согласно которой земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в собственности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства и предоставленные до дня вступления в силу настоящего Федерального закона в безвозмездное срочное пользование, считаются предоставленными в безвозмездное пользование. При этом замена ранее выданных документов или внесение изменений в такие документы, записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, содержащие слова «безвозмездное срочное пользование», не требуется. Указанная норма является, пожалуй, единственной, признающей ранее возникшее право безвозмездного срочного пользования равным праву безвозмездного пользования земельным участком.

С 1 марта 2015 г. серьезные изменения коснулись права ограниченного пользования чужим земельным участком. В современной России право ограниченного пользования земельным участком (сервитут) было установлено в п. 4.10 Основных положений государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 г., утвержденных Указом Президента РФ от 22.07.1994 № 1535 [14]. Для продаваемых при приватизации застроенных земельных участков устанавливаются публичные сервитуты, в соответствии с которыми собственники указанных земельных участков обязаны обеспечить безвозмездное и беспрепятственное использование объектов общего пользования (пешеходные и автомобильные дороги, объекты инженерной инфраструктуры), которые существовали на момент передачи земельного участка в собственность; возможность размещения на участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним; возможность доступа на участок соответствующих муниципальных служб для ремонта объектов инфраструктуры. Изменение указанных и введение новых публичных сервитутов может осуществляться лишь федеральным законом или принятыми в соответствии с федеральным законом нормативно-правовыми актами.

Позднее правила установления сервитутов были закреплены в Гражданском кодексе РФ. Согласно ст. 274 ГК РФ сервитут может устанавливаться для обеспечения прохода, проезда через соседний земельный участок, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, обеспечения водоснабжения и мелиорации, а также других нужд собственника недвижимого имущества, которые не могут быть обеспечены без установления сервитута.

В ЗК РФ правила установления земельных сервитутов установлены ст. 23 (подвергшейся существенным изменениям с 1 марта 2015 г.), а также новой главой V.3 ЗК РФ. Из содержания указанных норм следует, что законодатель сохраняет ранее существовавшие разновидности сервитутов (публичный и частный; срочный и постоянный), хотя прямо на это не указывает.

Несмотря на измененную формулировку п. 1 ст. 23 ЗК о том, что сервитут (*Прим. автора: слово «частный» было исключено, следовательно, не только частный, а любой, вообще «сервитут», или только в отношении земельного участка, находящегося в частной собственности? утвердительный ответ может оказаться спорным*) устанавливается в соответствии с гражданским законодательством. Однако здесь нельзя не учитывать принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства, установленный ст. 1 и п. 3 ст. 3 ЗК РФ, особенности установления сервитута в отношении земельного участка регламентируются ЗК РФ.

Несмотря на то, что природа публичных сервитутов всегда в юридической литературе была спорной, а на практике реализация норм происходило сложно и неоднозначно, Земельный кодекс РФ и после 1 марта 2015 г. сохранил возможность их установления в государственных, муниципальных и общественных интересах.

Кроме того, глава V.3 ЗК определяет порядок установления сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, согласно указанным правилам устанавливается сервитут в отношении земельных участков, в том числе предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды и безвозмездного пользования, для определенных целей.

Обращает на себя внимание то, что ст. 23 ЗК не упоминает об иных, кроме собственников, правообладателях земельных участков, следовательно, возникают вопросы: возможно ли установление частного сервитута в отношении земельного участка, предоставленного землевладельцу, землепользователю, арендатору; возможно ли установление публичного сервитута для указанных в ст. 23 ЗК целей в отношении земельных участков, предоставленных землевладельцу, землепользователю, арендатору; как решается вопрос компенсации за «неудобства», причиненные в связи с установлением сервитута?

Если частный сервитут, по общему правилу, устанавливался только в отношении земельного участка, находящегося на праве частной собственности, то публичный сервитут, как следовало из п. 7 ст. 23 ЗК (в ред. до 1 марта 2015 г.), мог устанавливаться по отношению к земельному участку, используемому также на праве пожизненного наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования и безвозмездного срочного пользования. После 1 марта 2015 г. ст. 23 ЗК упоминает лишь о собственниках земельных участков. Поэтому можно предположить, что если иное не установлено федеральным законом, то правила ст. 23 ЗК не применяются к случаям установления сервитутов в отношении земельных участков, используемым на иных правах. В последнем случае следует применять правила главы V.3 ЗК.

Здесь важно, что, во-первых, сервитут в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, устанавливается, в частности, для размещения линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка; проведения изыскательских работ; ведения работ, связанных с использованием недр.

Во-вторых, об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается соглашение. Требования к содержанию и порядку заключения соглашения предусмотрены ст. 39.25 и ст. 39.26 ЗК соответственно.

Отметим, что по вопросу правовой природы соглашения об установлении сервитута не сложилось единого мнения в науке. Например, одни авторы полагают, что сервитутный договор носит комплексный характер в связи с тем, что он «...одновременно является основанием возникновения вещных и обязательственных отношений» [13]. Другие считают, что «...сервитутное соглашение в отличие от сделки не порождает гражданские права и обязанности. Его цель состоит в установлении порядка осуществления правомочий ограниченного вещного права. В этом

смысле оно подобно соглашениям сособственников об определении, например, порядка пользования общей вещью... С такой позиции сервитутные соглашения предстают как правомерные юридические действия, направленные на установление порядка осуществления правомочий субъектов права ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитута). Так же как и сделки, такие соглашения, имеют волевою направленность, но в отличие от них непосредственно не порождают, не изменяют и не прекращают субъективные гражданские права и обязанности, хотя связаны с ними самым тесным образом» [12]. Третьи высказывают мнение о том, что право ограниченного пользования – это единственное ограниченное вещное право из числа перечисленных в ст. 216 ГК РФ, которое возникает по общему правилу из договора [5].

Относительно необходимости кадастрового учета части земельного участка, в отношении которой устанавливается сервитут, и государственной регистрации права ограниченного пользования земельным участком п. 4 ст. 39.25 ЗК содержит особое положение, согласно которому в случае заключения соглашения об установлении сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок до трех лет допускается по соглашению сторон установление сервитута в отношении части такого земельного участка без проведения работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о части земельного участка, в отношении которой устанавливается данный сервитут, без осуществления государственного кадастрового учета указанной части земельного участка и без государственной регистрации ограничения (обременения), возникающего в связи с установлением данного сервитута. В этом случае граница действия сервитута определяется в соответствии с прилагаемой к соглашению об установлении сервитута схемой границ сервитута на кадастровом плане территории.

Плата за установление сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, устанавливается соглашением в порядке, установленном Правительством РФ, органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления в отношении принадлежащих им земель либо субъектом РФ в отношении земель, государственная собственность на которые не разграничена. Постановлением Правительства РФ от 23.12.2014 № 1461 утверждены Правила определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности [10].

Таким образом, попытку законодателя на законодательном уровне установить требования к порядку и условиям заключения соглашения о сервитуте в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, можно оценить положительно. Насколько эти нормы эффективны, покажет правоприменительная практика.

Относительно аренды земельного участка следует отметить, что она является одним из важных элементов земельного рынка. Процесс становления рыночной экономики в России и введение права частной собственности на землю обусловили возникновение рынка земли, являющегося инструментом и одновременно гарантией реализации конституционного права собственности на землю [2]. Наряду с правом собственности, аренда является самой распространенной и удобной формой использования земли, особенно в населенных пунктах.

Право аренды возникает на основании договора, заключенного как в отношении земельного участка, находящегося в частной собственности, так и в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Поэтому применение Гражданского кодекса РФ к арендным отношениям очевидно. Однако в правовой литературе справедливо отмечается, что границы свободы договора, объектом которого является земельный участок, должны определяться на основе публично-правового регулирования (земельного законодательства) [1]. Поэтому в Земельном кодексе РФ специальные правила об аренде содержатся в ст.ст. 22, 39.6 – 39.8 и др. Статьи 39.6 – 39.8 ЗК являются новыми, введены с 1 марта 2015 г.

Статья 22 ЗК, как и ранее, до внесения рассматриваемых изменений, предусматривает общие положения об аренде земельного участка. Следует отметить, что существенным изменениям нормы ст. 22 ЗК не подверглись. Важными положениями являются положения закона о том, что размер арендной платы является существенным условием договора аренды (это положение перенесено законодателем из ст. 65 ЗК в ст. 22 ЗК), о возможности отдельным арендаторам на определенных условиях передавать права и обязанности по договору аренды третьим лицам (в рамках заключенных договоров о развитии застроенных территорий, о комплексном освоении территории и др.). Положения ст. 22 ЗК применяются во всех случаях заключения договоров аренды земельного участка и являются специальными по отношению к нормам гражданского законодательства об аренде недвижимого имущества.

Особый интерес представляют нормы ст. 39.6 – 39.8 ЗК, которые являются специальными как по отношению к нормам гражданского законодательства об аренде земельных участков, так и в части порядка заключения договоров аренды земельных участков и установления их условий при заключении договора аренды земельного участка из государственной или муниципальной собственности (иными словами, при предоставлении земельных участков на условиях договора аренды из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности).

Земельный кодекс РФ (п. 1 ст. 39.6) устанавливает общее правило – договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается на торгах, проводимых в форме аукциона. Исключения составляют три группы случаев:

1) при первичном заключении договора аренды (случаи, перечисленные в п. 2 ст. 39.6, их количество составляет 32);

2) при заключении нового договора гражданами и юридическими лицами – арендаторами находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков (п. 3 ст. 39.6);

3) при заключении договора аренды с собственником объекта незавершенного строительства (п. 5 ст. 39.6). В указанных случаях договор аренды заключается без проведения торгов.

Как следует из ст. 39.8 ЗК, условия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, определяются только Гражданским кодексом РФ, Земельным кодексом РФ и иными федеральными законами (*Прим. автора – не иными нормативными правовыми актами, принимаемыми на федеральном уровне, ни правовыми актами субъектов РФ, ни правовыми актами органов местного самоуправления*). Это очень важное положение позволит упорядочить правоприменительную практику в рассматриваемой сфере.

Новым для ЗК РФ, но не абсолютно новым для земельного законодательства в целом, являются нормы о сроках договоров аренды для определенных видов разрешенного использования земельных участков (п. 8 ст. 39.8). Для одних случаев установлены предельные минимальные и максимальные сроки договоров аренды – например, для комплексного освоения территории юридическому лицу аренда земельного участка может составлять 3 – 5 лет. Для других случаев устанавливается предельный максимальный срок – например, для строительства линейных объектов – до 20 лет. В третьих случаях срок договора аренды обусловлен ранее возникшими отношениями – например, в случае предоставления в аренду земельного участка, образованного из исходного земельного участка, исключением является случай, если земельный участок предоставлен юридическому лицу для комплексного освоения территории или ведения дачного хозяйства, договор аренды заключается на срок, не превышающий срока действия договора аренды земельного участка, являющегося исходным. В-четвертых, устанавливается конкретный срок договора аренды земельного участка – например, 20 лет в случае предоставления гражданину земельного участка для индивидуального жилищного строительства или земельного участка в границах населенного пункта для ведения личного подсобного хозяйства. В целом в ЗК РФ установлено 19 случаев, для которых определены сроки договоров аренды или правила (пределы) их исчисления.

Вызывает опасения формулировка п. 15 ст. 39.8 ЗК, согласно которой арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, не имеет преимущественного права на заключение на новый срок договора аренды такого земельного участка без проведения торгов. С одной стороны, указанная норма не содержит каких-либо исключений. С другой стороны, на наш взгляд, ее применение невозможно, во-первых, без учета п. 3 ст. 39.6 ЗК, предусматривающего возможность для граждан и юридических лиц – арендаторов находя-

щихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков – заключения нового договора аренды таких земельных участков в определенных случаях: если земельный участок предоставлен гражданину или юридическому лицу в аренду без проведения торгов, за некоторыми изъятиями, а также если земельный участок предоставлен гражданину на аукционе для ведения садоводства или дачного хозяйства, и, во-вторых, без учета ст. 39.20 ЗК, согласно которой исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках, за некоторыми изъятиями. В противном случае аренда земельного участка может внешне оказаться «выгодной» формой использования земли для муниципальных образований, но не устанавливающей каких-либо гарантий для арендаторов или потенциальных арендаторов. Однако в конечном итоге такая позиция может отрицательно сказаться на рациональном и эффективном использовании земель в муниципальном образовании. Практика показывает, что зная это обстоятельство, потенциальный арендатор не заинтересован в использовании земли, в обеспечении проведения кадастровых работ, в заключении первичного договора аренды земельного участка или договора аренды земельного участка на новый срок.

Таким образом, предусмотренное земельным законодательством многообразие видов прав на земельные участки в настоящее время сохранено и исторически оправданно, правовые возможности граждан трансформировать ранее возникшие права пожизненного наследуемого владения и постоянного (бессрочного) пользования на земельные участки в собственность или аренду не утратили своей актуальности и юридической силы. Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ законодатель предпринял попытку привести в соответствие общие положения о безвозмездном пользовании и сервитуте с гражданским законодательством, предусмотрев специальные нормы о них в Земельном кодексе РФ, что соответствует принципу дифференцированного правового регулирования. Существенно расширены нормы зе-

мельного законодательства об аренде земельных участков, законодатель идет по пути признания права аренды на земельный участок в качестве основного, в особенности в границах населенных пунктов.

Однако для многих граждан позиция законодателя об аренде земельных участков в населенных пунктах, в том числе для целей строительства, как основном праве, неприемлема, т. к. не дает устойчивости использования земли, ощущения «своего» земельного участка и даже заинтересованности в его получении (поскольку гражданин, неся расходы по подготовке земельного участка к торгам, может его не получить).

Кроме того, законодатель зачастую непоследователен в формировании системы прав на земельные участки, наименовании отдельных видов прав на земельные участки, их распределении по статьям ЗК РФ. Земельный кодекс РФ насыщен отсылочными к гражданскому законодательству и процессуальными нормами, что затрудняет восприятие правовых норм о правах на земельные участки, их толкование и применение. Земельно-правовой науке вновь следует вернуться к исследованию правовой природы частного и публичного сервитутов, их установлению, соотношению норм гражданского и земельного законодательства в этой части. Во избежание неверного толкования норм земельного законодательства и применения их на практике и при нормотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях следует чаще обращаться к ученым, науке земельного права, фундаментальным исследованиям в этой области, поскольку ошибки могут привести к нарушениям земельных прав и законных интересов граждан и юридических лиц. С даты вступления в силу Земельного кодекса РФ прошло много лет, а устойчивая правоприменительная практика сложилась сравнительно недавно. В связи с изменениями земельного законодательства практика снова следует приспосабливаться к новому этапу развития земельных отношений и земельного законодательства, но без учета теории права и представления о земле, прежде всего как о природном объекте и природном ресурсе, формирование полноценной правоприменительной практики невозможно.

Литература

1. Аграрная реформа в Российской Федерации: правовые проблемы и решения / под ред. З. С. Беляевой, О. А. Самончик. М.: ИГиП РАН, 1998. 226 с.
2. Волков Г. А., Голиченков А. К., Козырь О. М. Развитие рынка земли: правовой аспект // Государство и право. 1998. № 2. С. 50 – 58.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 05.05.2014) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 2014. № 19. Ст. 2304.
4. Гражданское право: учебник / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. Т. 1. М.: Велби: Проспект, 1999. 616 с.
5. Гув А. Н. Постатейный комментарий к части первой Гражданского кодекса Российской Федерации. М.: Инфра-М, 2000. 784 с.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 29.12.2014) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147; Российская газета. 2014. № 299.
7. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / под ред. О. Н. Садикова. М.: Юринформцентр, 1995. 448 с.
8. Корнеев А. Л. Сделки с земельными участками: учебное пособие. М.: Городец, 2006. 192 с.
9. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. 353 с.
10. Постановление Правительства РФ от 23.12.2014 № 1461 «Об утверждении Правил определения размера платы по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в федераль-

ной собственности» // Официальный интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.12.2014).

11. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 N 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

12. Родионова О. М. Гражданско-правовая природа соглашения об установлении сервитута // Юрист. 2013. № 23. С. 35 – 38.

13. Солодова Я. С. Обязательства из договора об установлении сервитута: дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010. 19 с.

14. Указ Президента РФ от 22.07.1994 № 1535 (ред. от 22.10.2014) «Об основных положениях Государственной программы приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации после 1 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1478; 2014. № 43. Ст. 5881.

15. Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 29.12.2014) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 44. Ст. 4148; Российская газета. 2014. № 299.

16. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 24.11.2014) «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3377; 2014. № 48. Ст. 6637.

Информация об авторе:

Лисина Наталья Леонидовна – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового, экологического права и гражданского процесса КемГУ, (384-2) 58-08-80, ecollaw@kemsu.ru.

Natalia L. Lisina – Candidate of Law, Assistant Professor at the Department of Labour and Environmental Law and Civil Process, Kemerovo State University.

Статья поступила в редколлегию 28.01.2015 г.