

ПРАВООТНОШЕНИЯ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА: ПОНЯТИЕ, СТРУКТУРА, ЭЛЕМЕНТЫ

ЖЕЛЕЗНОВ Дмитрий Сергеевич,
кандидат юридических наук,
юрист юридической фирмы «ЮСТ».
E-mail: dzheleznov@bk.ru

Краткая аннотация: в статье на основе анализа новейшего земельного законодательства (в том числе изменений, вступивших в силу с 1 марта 2015 г.) сформулировано авторское определение понятия правоотношений по предоставлению земельных участков для строительства, выявлена специфика их структуры и элементов (объект, субъекты, содержание, юридические факты).

In the article on the basis of an analysis of the latest land legislation (including the changes, which came into effect on March 1, 2015) it's formulated a definition of copyright law to provide land for the construction, the specifics of their structure and elements (object, subjects, contents, legal facts).

Ключевые слова: правоотношение; предоставление земельных участков для строительства; понятие; структура; элементы.

Legal relationship; provision of land plots for construction; the concept; structure; elements.

Правоотношение ныне является одной из фундаментальных и наиболее сложных категорий теории права. У вдумчивого читателя может возникнуть закономерный вопрос, а каково ее прикладное значение?

А.Б. Бабаев и В.А. Белов, рассуждая в одной из своих работ на эту тему, указывают, что правоотношение – это юридическая формула, то есть абстрактное выражение взаимосвязи между фактическими отношениями и их юридической формой. Располагая знаниями о фактических отношениях, юрист-практик при известной степени настойчивости и труда выведет знание о правах и обязанностях участников этих отношений¹. Со сказанным, полагаем, следует согласиться.

В настоящей статье речь пойдет о правоотношениях по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства. Своевременность обращения к заявленной теме обусловлена следующим. С 1 марта 2015 г. вступили в силу основные положения Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ², существенно изменившие, дополнившие Земельный

кодекс Российской Федерации³ (далее - ЗК РФ) и другие нормативные акты в части порядка образования земельных участков из публичных земель и последующего их предоставления. Указанные обстоятельства повлекли за собой изменения структуры, элементов, а, в конечном счете - и понятия изучаемых правоотношений. В связи с этим указанные новеллы законодательства нуждаются в тщательном исследовании.

Кратко охарактеризуем ситуацию, имевшую место до 1 марта 2015 г. ЗК РФ предусматривал несколько различных процедур предоставления земельных участков в зависимости от цели предоставления: для строительства (ст. 30, 30.1, 30.2, 31, др.) и для иных целей, не связанных со строительством (ст. 34). Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ такой подход изменен: установлен единый порядок предоставления земельных участков из государственных и муниципальных земель вне зависимости от цели их предоставления. При этом почти все «целевые» статьи (в том числе и перечисленные выше) из ЗК РФ полностью исключены.

Таким образом, подход законодателя к процедурам предоставления земельных участков изменился. Однако не изменилась объектив-

¹ Гражданское право. Актуальные проблемы теории и практики. В 2-х т. Т. 1 / Под общ. ред. В.А. Белова. 2-е изд., стер. М.: Изд-во Юрайт, 2015. С. 216.

² О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377.

³ Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 (далее – ЗК РФ).

ная реальность: строительство зданий, строений, сооружений было, есть и в обозримом будущем останется одним из самых выгодных способов хозяйственного освоения земельных участков. Об этом косвенно свидетельствует и тот факт, что из тридцати двух прямо поименованных случаев предоставления земельного участка в аренду (п. 1 ст. 39.6 ЗК РФ) порядка двадцати – так или иначе связаны с последующей застройкой этого земельного участка.

Сказанное позволяет сформулировать основной вопрос настоящего исследования: что представляют собой правоотношения по предоставлению земельных участков для строительства после вступления с 1 марта 2015 г. в силу изменений в ЗК РФ, Градостроительный кодекс Российской Федерации¹ (далее - ГрК РФ) и иные законодательные акты?

Нормативно-правовой анализ позволяет сформулировать авторское **определение правоотношений по предоставлению земельных участков для строительства**. Под ними следует понимать общественные отношения, урегулированные нормами земельного права и законодательства о градостроительной деятельности, которые возникают, существуют и прекращаются в связи с образованием земельного участка (созданием искусственного земельного участка) и последующей передачей этого (или уже имеющегося, но незастроенного) земельного участка органами государственной власти и местного самоуправления участникам земельных отношений в целях создания на них зданий, строений и сооружений.

Предлагаем взять указанное определение за основу и подробнее разобраться со структурой и элементами таких правоотношений. Однако перед этим следует оговорить, нормами каких отраслей права общественные отношения (о которых идет речь в определении) урегулированы. Полагаем, каркас правового регулирования в этом случае составляют земельное право и законодательство о градостроительной деятельности. Однако необходимо заметить, что такое утверждение условно, поскольку к регулированию указанных отноше-

ний зачастую привлекаются также нормы лесного, водного и иных отраслей права.

Рассмотрим **структуру изучаемых правоотношений**. На наш взгляд, правоотношения по предоставлению земельных участков для строительства по общему правилу включают в себя две группы отношений: первая - по образованию земельного участка из публичных земель (или земельного участка), вторая - по его передаче заинтересованному лицу в соответствии с одной из установленных земельным законодательством процедур.

Объяснить наличие двух названных (относительно самостоятельных) групп отношений в составе изучаемых правоотношений поможет обращение к трудам по теории права. Так, например, С.С. Алексеев выделял (среди прочих видов) структурно сложные правоотношения. Он подчеркивал, что указанные правоотношения характеризуются тем, что их содержание состоит из нескольких взаимосвязанных субъективных прав и обязанностей. По мнению ученого, такие правоотношения не есть механическое соединение элементарных правоотношений, они тесно связаны, взаимообусловлены, образуя нераздельное целое - единое правоотношение со сложной структурой².

Полагаем, что изучаемые правоотношения являются примером именно таких правоотношений – многоэтапных и со сложной структурой. Они включают в себя другие, более мелкие по содержанию правоотношения, которые в других случаях вполне могут выступать как самостоятельные. Так, например, отношения по образованию земельных участков из публичных земель могут существовать вне всякой правовой связи с последующим предоставлением этих участков физическим и юридическим лицам³. А отношения по предоставлению земельных участков, в свою очередь, могут являться самостоятельными при передаче заинтересованным лицам уже существующих⁴ земельных участков.

При этом эти две группы правоотношений являются взаимосвязанными и взаимообу-

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16 (далее - ГрК РФ).

² Алексеев С.С. Общая теория права. 2-е изд. М., 2009. С. 333.

³ Такие земельные участки могут быть использованы публичными образованиями для собственных целей (например, для размещения органов государственной власти или местного самоуправления).

⁴ То есть не образуемых специально для указанных целей.

словленными по отношению друг к другу. Так, действия по образованию земельного участка осуществляются с заранее определенной целью – последующая передача этого участка заинтересованному лицу в соответствии с одной из установленных законом процедур. Сама же передача земельного участка не может объективно состояться при его отсутствии.

Сказанное подтверждается подходом законодателя. Видимо, неслучайно положения, регулирующие вопросы образования земельных участков из публичных земель (земельных участков), которые предполагается предоставить (в том числе для строительства), размещены в гл. V.1 ЗК РФ (ст. 39.11, 39.14 ЗК РФ и другие). Аналогичная ситуация усматривалась и в редакции ЗК РФ, действовавшей до 1 марта 2015 г. (п. 4 ст. 30 ЗК РФ).

Вопросам образования земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, посвящена ст. 11.3 ЗК РФ. Образование земельных участков может осуществляться в соответствии с одним из следующих документов¹:

- 1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с ГрК РФ;
- 2) утвержденная схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории² (далее - схема расположения земельного участка).

Исходя из сказанного, **правообразующим юридическим составом, влекущим возникновение рассматриваемых правоотношений**, является подготовка и утверждение уполномоченным органом власти схемы расположения земельного участка. Если же для территории населенного пункта, в границах которого предполагается образовать земельный участок, утвержден проект межевания – таким юридическим составом будет являться подготовка и утверждение указанного градостроительного документа.

При этом если земельный участок пре-

доставляется по инициативе заинтересованного лица и требуется предварительное согласование его предоставления, то проводится указанное согласование (п. 2 и 3 ст. 39.14 ЗК РФ). Затем в отношении земельного участка проводятся кадастровые работы в соответствии с положениями Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ³. Если же земельный участок предоставляется по инициативе органа государственной власти или местного самоуправления, то выполняются кадастровые работы, а в случае необходимости получают технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (п/п. 2-4 п. 3 ст. 39.11 ЗК РФ).

После того как земельный участок образован, он предоставляется заинтересованным лицам в соответствии с одной из предусмотренных ЗК РФ процедур. Полагаем, можно выделить четыре самостоятельные процедуры, согласно которым земельные участки могут быть предоставлены органами государственной власти или местного самоуправления заинтересованным лицам:

- 1) на аукционе (без предварительного согласования);
- 2) с предварительным согласованием (без аукциона);
- 3) без предварительного аукциона и без предварительного согласования;
- 4) с предварительным согласованием (на аукционе)⁴.

По общему правилу предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на аукционе. Без проведения аукциона указанные земельные участки могут быть предоставлены только в случаях, прямо указанных в ЗК РФ (ст. 39.3, 39.5, 39.6, 39.9, 39.10 и 39.18)⁵.

Нужно заметить, что для целей строительства может быть предоставлен не любой, а только незастроенный земельный участок⁶.

¹ Мы умышленно не будем касаться образования лесных (земельных) участков, так как они по общему правилу не предназначены для застройки. Исключением является строительство на них линейных и некоторых других объектов.

² При этом в отдельных случаях (п. 3 ст. 11.3 ЗК РФ) образование земельного участка осуществляется исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории.

³ О государственном кадастре недвижимости. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (в ред. от 28 февраля 2015 г.) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

⁴ Железнов Д.С. Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Аграрное и земельное право. 2014. № 11. С. 46-50.

⁵ Пункт 3 Приложения к письму Минэкономразвития России от 24 марта 2015 г. № 6786-ПК/Д23и // СПС «Консультант-плюс».

⁶ Именно такой термин предлагает нам использовать ГрК РФ (ч. 3 ст. 41).

Указанный вывод следует из анализа положений ЗК РФ и сложившейся судебной практики¹. Обратное утверждение, полагаем, будет противоречить принципу единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов (п/п. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Иными словами, в случае предоставления для строительства застроенного земельного участка, нарушается исключительное право собственника расположенного на нем объекта недвижимого имущества на приобретение такого земельного участка в собственность.

Юридическим фактом, влекущим прекращение рассматриваемых правоотношений, может являться одно из следующих обстоятельств: вынесение органом государственной власти или местного самоуправления решения о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, в постоянное (бессрочное) пользование (п/п. 1 п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ), либо заключение договора купли-продажи, аренды или безвозмездного пользования (п/п. 2-4 п. 1 ст. 39.1 ЗК РФ)².

Правоотношения по предоставлению земельных участков для строительства, на наш взгляд, могут также существовать и **в так называемом «усеченном» виде**. Это происходит тогда, когда земельный участок уже существует как объект земельных отношений к моменту возникновения намерения у органа публичной власти предоставить его. В этом случае первичное образование земельного участка уже состоялось, при этом оно не было обусловлено конкретной целью предоставления для строительства, которое планируется теперь. Например, произошел снос старого здания (находящегося в государственной или муниципальной собственности), в результате чего земельный участок стал свободным от застройки и пригодным для передачи заинтересованному лицу для нового строительства.

В этом случае правоотношения (в отличие от их «полного» вида, рассмотренного выше) существуют без включения в их структуру

отношений по первичному образованию земельного участка, так как в этом нет необходимости.

Определенную специфику изучаемые правоотношения приобретают также тогда, когда речь идет о создании искусственного земельного участка. В этом случае объект предоставления по своим физическим свойствам является не частью земной поверхности (с установленными посредством проведения землеустройства границами), а рукотворным сооружением, создаваемым на водном объекте путем намыва, отсыпки грунта либо использования иных технологий (ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³).

При этом такие земельные участки могут создаваться исключительно с целью строительства на них зданий, сооружений и (или) их комплексного освоения в целях строительства (ст. 1 названного Федерального закона). Указанное обстоятельство непосредственно отражается на содержании рассматриваемых правоотношений, а точнее - на первой группе отношений, включенных в их состав. Правопорождающим юридическим составом в этом случае является не подготовка и утверждение схемы расположения земельного участка (как это есть по общему правилу), а разработка и согласование проекта разрешения на создание искусственного земельного участка (ст. 3 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ).

Следует подчеркнуть, что поскольку искусственный земельный участок юридически считается сооружением, то процедура его создания принципиально сходна с процедурой создания объекта недвижимости. Для возведения искусственного земельного участка так же требуется подготовка проектной документации (которая подлежит государственной экспертизе), получение разрешений на проведение работ по его созданию и ввод в эксплуатацию (ст. 10-12 Федерального закона от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ).

¹ Постановление ФАС Поволжского округа от 17 февраля 2014 г. по делу № А57-4777/2013, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 16 февраля 2011 г. по делу № А46-6007/2010.

² При этом в случае необходимости проведения государственной регистрации перехода права или сделки (например, договора купли-продажи земельного участка или договора аренды, заключенного сроком более 1-го года), прекращение таких правоотношений будет связано с юридическим составом.

³ Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 246-ФЗ (в ред. от 23 июня 2014 г.) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.

При этом согласно п. 6 ст. 12 этого же закона со дня выдачи разрешения на ввод искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию он признается земельным участком, использование и оборот которого осуществляются в соответствии гражданским и земельным законодательством. Следовательно, изучаемые правоотношения с момента ввода искусственно созданного земельного участка в эксплуатацию по содержанию полностью совпадают с теми правоотношениями, объектом которых является земельный участок, образованный путем проведения землеустройства.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что **объектом исследуемых правоотношений** могут являться в различных случаях: земля как часть земной поверхности (в отношении которой еще не проведены землеустроительные работы) и земельные участки (которые должны быть свободными от застройки), в том числе искусственно созданные.

Далее коснемся **субъектного состава** изучаемых правоотношений. По общему правилу в силу ст. 5 ЗК РФ участниками земельных отношений являются граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования (п. 1). При этом права иностранных граждан, лиц без гражданства и иностранных юридических лиц на приобретение в собственность земельных участков определяются в соответствии с ЗК РФ и федеральными законами (п. 2).

Думается, что субъекты, которые могут быть участками изучаемых правоотношений, можно систематизировать следующим образом:

1) лица, приобретающие права на земельный участок (физические и юридические лица, в том числе иностранные граждане, лица без гражданства и иностранные юридические лица);

2) органы государственной власти и местного самоуправления, которые уполномочены распоряжаться земельными участками, находящимися в публичной собственности;

3) иные субъекты, принимающие участие в процедурах предоставления земельных участков (органы публичной власти, которые утверждают схему расположения земельного участка, организаторы аукционов по продаже земельных участков или предоставлению их на

праве аренды и так далее).

Рассматриваемые правоотношения являются видом более крупной группы правоотношений по предоставлению земельных участков. Основанием их выделения в качестве самостоятельных является специальная **цель предоставления земельных участков** – «для строительства». Под строительством надлежит понимать создание зданий, строений и сооружений, в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства¹.

В то же время законодательством предусмотрена возможность предоставления земельных участков для «развития застроенных территорий» (ст. 46.1 ГрК РФ), «комплексного освоения территории» (ст. 46.4 ГрК РФ) и других подобных целей. Возникает логичный вопрос, следует ли рассматривать указанные случаи предоставления земельных участков в контексте изучаемых правоотношений? Полагаем, что да. Несмотря на то, что понятия «развитие застроенной территории» и «комплексное освоение территории» включает в свое содержание многочисленные сопутствующие строительству действия (подготовка проекта планировки территории, осуществление строительства объектов инженерной, коммунальной и иной инфраструктуры и другие), конечной целью предоставления территории (земельных участков) в этих случаях также является создание на них зданий, строений и сооружений. В связи с этим, видится правильным причислять такие правоотношения к правоотношениям по предоставлению земельных участков для строительства.

В заключение следует отметить, что настоящее исследование является обзорным по заявленной теме. В дальнейшем оно будет использовано для более глубокого, детального изучения правоотношений по предоставлению земельных участков не только для строительства, но и для иных целей. Видится, что тщательного изучения в рамках этой темы заслуживают многие вопросы (например, структура правоотношений, каждый его элемент в отдельности). Полагаем, оно должно быть проведено на основе системного анализа новелл земельного права и законодательства о градостроительной деятельности, а также складывающейся правоприменительной практики.

¹ Подпункт 13 п. 1 ст. 1 ГрК РФ.