

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИВАТИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА И ЗЕМЕЛЬ ГОРОДСКОГО ОКРУГА

Аннотация. В статье автор отмечает, что пренебрежение признаком системности при создании правовой базы, регламентирующей процесс передачи государственного или муниципального имущества в частную собственность, может привести к неэффективному распоряжению таким имуществом, поставив под угрозу достижение целей приватизации. Отношения в сфере приватизации муниципального имущества и земель городского округа урегулированы комплексом норм, которые образуют систему правового регулирования.

Ключевые слова: договор купли-продажи земельного участка, муниципальное имущество, приватизация, земли городского округа, закон.

MASHKARIN V.A.,
PhD in Law

LEGAL REGULATION OF PRIVATIZATION OF MUNICIPAL PROPERTY AND LANDS OF THE URBAN DISTRICT

Annotation. In the article, the author notes that neglect of the sign of consistency in creating a legal framework governing the process of transferring state or municipal property to private ownership can lead to ineffective disposal of such property, jeopardizing the achievement of privatization goals. Relations in the field of privatization of municipal property and lands of the urban district are regulated by a set of norms that form a system of legal regulation.

Key words: land plot purchase and sale agreement, municipal property, privatization, urban district lands, law.

Важно помнить, что системность является определяющим признаком права и любая подсистема, входящая в систему права (отрасль, подотрасль, институт) представляет собой «не «сумму», не «совокупность» норм, а качественную взаимосвязь составляющих элементов» [1]. Органически переплетаясь, нормы права приобретают определенную направленность, присущую конкретному институту права.

Как верно писал Г.Ф. Шершеневич, «когда жизненный пульс начинает бить сильнее, когда отношения между людьми усложняются, возникают меновые сделки, а умственное и материальное различие создает острую борьбу между членами общества — только закон способен руководить общественной жизнью и поддерживать гармонию между нормирующим правом и нормируемым бытом...» [2].

Определяя систему нормативного регулирования, стоит напомнить, что система (греч. *systema*, букв. целое из составных частей) представляет собой «порядок, обусловленный правильным, закономерным расположением частей в определенной связи» [3]. Такими частями в

системе нормативного регулирования выступают нормы права, для более точного исследования которых следует рассмотреть различные подходы к их классификации.

В юриспруденции неоднократно предпринимались попытки создания единой классификации норм права, однако ни одна из них не увенчалась успехом. Нормы права настолько разнообразны, а основания для их классификации столь различны, что каждая классификация, разрабатываемая под определенные цели, будет отличаться от других. Между тем можно выделить схожие концепции, которые наиболее востребованы современной юридической наукой.

Одной из наиболее старейших, но не потерявшей своей ценности, является классификация, предложенная Г.Ф. Шершеневичем. В своих работах он выделял такие виды норм права, как приказы и запреты [4]. Запретительная форма, по его мнению, преобладает в наказательных отраслях, тогда как приказательные формы господствуют в цивилистике. Приказы в соответствии с этой концепцией делятся на:

- принудительные (характеризуются тем, что в них указывается модель поведения субъектов права);
- восполнительные (наполняют норму правами субъектов, не содержат указаний на модель поведения, характеризуются диспозитивностью).

Позиция, на которой стоит Г.Ф. Шершеневич, отмечается многими учеными-правоведами, ее описывают В.С. Афанасьев [5], М.И. Байтин [6], А.Б. Венгеров [7]. Однако, полагаем, она не лишена отрицательных моментов. Так, в этой концепции не укладываются нормы-дефиниции и нормы-принципы, играющие большую роль в любой правовой системе.

Классическим подходом является разделение норм по юридической силе. Ее представители обосновывают систему нормативно-правового регулирования, исходя из юридической силы того или иного акта. Примером подобной классификации может служить деление нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере приватизации муниципального имущества и земель городского округа на нормы, имеющие высшую юридическую силу и прямое действие (международные договоры Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, Конституция Российской Федерации); нормы федерального уровня (федеральные конституционные законы и кодифицированные акты, федеральные законы, указы Президента); подзаконные нормативно-правовые акты (акты Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти); нормативно-правовые акты регионального уровня (конституции, уставы, законы, иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации); нормативно-правовые акты органов местного самоуправления.

Подобная классификация, как верно отмечается в юридической литературе, «логично определяет структуру и соотношение юридической силы того или иного нормативно-правового акта, ведь градация идет от наиболее важных к менее значимым актам, однако она не учитывает правоприменительные реалии» [8]. Проблема состоит в том, что ученые-теоретики, предлагающие такой подход [9], не определяют, по отношению к какому объекту происходит оценка юридической силы того или иного нормативно-правового акта. Для целей настоящей статьи таким объектом выступает институт приватизации муниципального имущества и земель городского округа. В связи с этим возникает закономерный вопрос о соотношении норм различных правовых уровней. Так, Конституция Российской Федерации [10], в силу п. 1 ст. 15, имеет прямое

действие на всей территории России, однако непосредственно применяется не этот нормативный акт, а нормы второго порядка, такие, как Федеральный закон «О приватизации», или даже нормы третьего и четвертого порядка — законы субъектов Российской Федерации, решения органов местного самоуправления. Конституция РФ применяется как средство «устранения правовых пробелов и в случаях противоречий между правовыми нормами» [11]. Из изложенного можно сделать вывод о том, что классификация норм права в зависимости от юридической силы более подходит для теории, нежели для практики юридической науки.

Довольно распространена классификация по предмету правового регулирования. Сторонники этой концепции выделяют общие и специальные нормы [12]. Общие нормы, с точки зрения данных авторов, характеризуются тем, что предмет их регулирования широк и охватывает как отношения по приватизации, так и иные общественные отношения (например, Конституция Российской Федерации). Под специальными нормами понимаются те, которые регулируют только сферу приватизации государственного и муниципального имущества (например, Федеральный закон «О приватизации») [13]. Представляется, что данный подход недостаточно полно позволяет исследовать систему нормативного правового регулирования приватизации муниципального имущества и земель городского округа, так как в нем не учтены нормы, регулирующие приватизацию опосредованно, при этом не являющиеся нормами общего порядка. Такими нормами являются, например, ст. 285 Уголовного кодекса Российской Федерации [14], устанавливающая уголовную ответственность должностных лиц за злоупотребление полномочиями [15].

На основании вышеизложенного необходимо сформулировать классификацию норм права для целей исследования системы нормативно-правового регулирования приватизации муниципального имущества и земель городского округа. Элементами этой классификации являются нормы, которые непосредственно регулируют отношения в сфере приватизации; общие нормы, регулирующие имущественные правоотношения вообще; отраслевые нормы, регулирующие отношения в сфере приватизации отдельных видов муниципального имущества и земель городского округа. При таком подходе можно выделить следующие виды нормативно-правовых актов:

1. Общие нормы: Конституция РФ, Гражданский Кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О местном самоуправлении в Российской Федерации», и другие нормативно-правовые акты;

2. Специальные нормы подразделяются по отдельным отраслям, в зависимости от вида приватизируемого имущества, — регулирующие:

- отношения в сфере приватизации всех видов имущества [16];
- отношения в сфере приватизации земель городского округа и природных ресурсов;
- отношения в области приватизации муниципального жилищного фонда;
- приватизацию муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации и в случае приватизации муниципального имущества в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- в сфере безвозмездной либо возмездной передачи муниципального имущества некоммерческим организациям, муниципальным предприятиям и учреждениям.

Такая классификация, как и любая другая, условна, однако в ней учтены взгляды представителей различных подходов к классификации норм права (в частности, деление по юридической силе, по предмету регулирования), что делает ее применимой для других исследователей института приватизации муниципального имущества.

Общие нормы, регулирующие отношения в сфере приватизации муниципального имущества и земель городского округа, содержатся в Конституции РФ, Гражданском кодексе РФ, Федеральном законе «О местном самоуправлении» и в других нормативно-правовых актах. В них раскрыты общие принципы передачи муниципального имущества в частную собственность.

В частности, в Конституции РФ подчеркивается самостоятельность муниципальной формы права собственности, от системы государственных органов отделяются органы местного самоуправления, гарантируется соблюдение их прав и законных интересов, устанавливаются правила, в соответствии с которыми владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью относится к предметам ведения местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют эти полномочия от имени муниципального образования. Указанные органы имеют право передавать муниципальное имущество во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти Российской Федерации и органам местного самоуправления иных муниципальных образований, отчуждать, совершать иные сделки с этим имуществом [17].

Гражданский кодекс расширяет эти положения. Так, М.А. Богатырев указывает, что «правовые нормы, содержащиеся в статьях 216, 217,

218, 224, 235, 236 Гражданского кодекса РФ, можно рассматривать в качестве общей части института приватизации» [18]. Это обусловлено тем, что данные нормы применимы для «регулирования основных гражданско-правовых отношений, которые складываются при приватизации, отражая однородность этих отношений и выступая объединяющим началом для всех субститутов» [18].

Статья 217 ГК РФ «Приватизация государственного и муниципального имущества», как отмечается в юридической литературе [19], завершает общие положения о праве собственности и других вещных правах. Она содержит те новеллы, благодаря которым «можно считать ГК РФ 1994 г. кодексом российского общества эпохи перехода к социально-ориентированной рыночной экономике» [20]. Первый абзац ст. 217 устанавливает, что имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законами о приватизации. Данная норма адресована непосредственно органу публичной власти — продавцу приватизируемого имущества, поскольку она определяет одно из правомочий субъектов государственной и муниципальной собственности: право на передачу имущества физическим и юридическим лицам на праве собственности, или приватизационное право.

Стоит согласиться с мнением С.А. Богатырева в том, что положения ст. 217 ГК РФ не возвращают обсуждение правомочий собственника к норме п. 1 ст. 209 ГК РФ. Единственное отличие от положений ст. 209 ГК РФ — включение в статью отсылочной нормы о специальном приватизационном законодательстве — свидетельствует о том, что законодатель вводит новый контекст осуществления основных правомочий публичным собственником — «эпоху перехода к социально ориентированной рыночной экономике». Таким образом, «недвусмысленно подводится черта под прежними правоотношениями и указывается на качественные изменения в праве собственности».

Как отмечают многие авторы, отсылка к специальному приватизационному законодательству несколько не умаляет роли Гражданского кодекса, так как в соответствии со ст. 217 ГК РФ они могут применяться в субсидиарном порядке.

Значительную роль в регулировании института приватизации муниципального имущества и земель городского округа играет Федеральный закон от 21 июля 1997 г. №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее — ФЗ «О государственной регистрации») [21]. Это обусловлено

тем, что единственным доказательством существования зарегистрированного права является его государственная регистрация. Под недвижимым имуществом понимается имущество, права на которое подлежат государственной регистрации, а именно:

- земельные участки;
- участки недр;
- обособленные водные объекты;
- все объекты, которые связаны с землей так, что их перемещение без несоразмерного ущерба их назначению невозможно, в том числе здания, сооружения, жилые и нежилые помещения, леса и многолетние насаждения, кондоминиумы, предприятия как имущественные комплексы.

В свою очередь, под государственной регистрацией прав на недвижимость понимается юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

К общим нормам в системе нормативного регулирования приватизации муниципального имущества можно отнести ФЗ «О местном самоуправлении». Этот нормативно-правовой акт содержит в себе правила, определяющие статус муниципальной собственности и полномочия органов местного самоуправления по распоряжению этой собственностью.

Также общей нормой, оказывающей воздействие на процесс приватизации муниципального имущества и земель городского округа, является Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» [22]. Этот нормативный правовой акт регулирует отношения, возникающие в связи с ведением и учетом государственного кадастра недвижимости (земельных участков, зданий, сооружений, помещений и объектов незавершенного строительства), а также кадастровой деятельности. Принятие указанного Федерального закона, как отмечается в юридической литературе [23], было направлено на решение вопросов регистрации недвижимого имущества, информационного обеспечения процессов государственного контроля, управления, экономической оценки и налогообложения недвижимого имущества, а также на совершенствование деятельности в области формирования недвижимого имущества.

К категории специальных норм о приватизации муниципального имущества и земель городского округа можно отнести Федеральный закон «О приватизации». Это связано с тем, что данный нормативно-правовой акт в основном регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального

имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О приватизации»).

В нем содержатся основные принципы приватизации муниципального имущества, указаны правила проведения процесса приватизации (порядок и способы проведения приватизации, особенности приватизации отдельных видов имущества, порядок оплаты и распределения денежных средств, полученных в результате приватизации, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере приватизации).

Все это делает этот Закон основным актом законодательства Российской Федерации о приватизации государственного и муниципального имущества, о чем свидетельствует и то, что на его основе принят целый ряд других нормативных правовых актов, как на региональном, так и на федеральном уровне.

Ранее в российской правовой системе действовал Закон 1997 г. «О приватизации». Нормы этого Закона послужили отправной точкой для принятия множества нормативных правовых актов, продолжающих действовать и в настоящее время в части, не противоречащей Федеральному закону от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

Многие авторы в своих исследованиях подчеркивают, что действующий Закон «О приватизации» выполнен в соответствии с правилами юридической техники и не содержит ярко выраженных коллизий. Однако некоторые положения этого закона вызывают определенные вопросы. В частности, в ст. 4 императивно установлено правило, в соответствии с которым нормы о приватизации государственного и муниципального имущества, содержащиеся в других нормативно-правовых актах, не должны противоречить Федеральному закону «О приватизации». В то же время ст. 3 Земельного кодекса Российской Федерации гласит, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным законодательством, либо специальными федеральными законами. В преамбуле Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» (далее — Закон «О приватизации жилищного фонда») [24] также указано, что именно этот Закон устанавливает основные принципы осуществления приватизации государственного и муниципального жилищного фонда социального использования на территории Российской Феде-

рации, определяет правовые, социальные и экономические основы преобразования отношений собственности на жилище.

Перед правоприменителем часто стоит необходимость применить сразу несколько нормативных правовых актов, при этом ему нужно определить, какая норма имеет преимущество в тех или иных правоотношениях. Из приведенных примеров следует, что все перечисленные нормы являются специальными в регулировании отношений приватизации в различных областях. Коллизии законов, как противоречия друг другу двух или более формально действующих нормативных актов, изданных по одному и тому же вопросу, в данном случае не будет. Формального основания — регулирования одних и тех отношений, здесь не наблюдается, однако на практике одновременное использование Федерального закона «О приватизации» и других нормативных актов, оказывающих воздействие на процесс приватизации муниципального имущества и земель городского округа, осложнено. Представляется, что требуются внести некоторые изменения в Федеральный закон «О приватизации». Статью 4 этого Закона стоит дополнить определением такой категории, как «законодательство о приватизации», под которым, как мы считаем, следует понимать систему нормативно-правовых актов, регулирующих отношения по отчуждению государственного и муниципального имущества в частную собственность.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что зачастую нормативно-правовые акты, реально регулирующие конкретные отрасли процесса приватизации (например, приватизацию земельных участков) не содержат в себе ссылок на общие нормы о приватизации, а в некоторых приватизация определяется как договоры «купли-продажи», «продажи государственного имущества с торгов» и т.д. Так, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» вообще не содержит термина «приватизация», что с точки зрения буквального толкования не позволяет отнести его к системе нормативного регулирования процесса приватизации государственного и муниципального имущества, но, тем не менее, он входит в эту систему.

В то же время к специальным нормам, регулирующим приватизацию всех видов имущества, относят ряд подзаконных нормативно-правовых актов, например: указы Президента Российской Федерации «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» [25], «О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения» [26].

Стоит отметить, что в начале 90-х годов, на ранних этапах развития российской правовой системы, стала складываться практика издания Президентом указов, замещающих законы и восполняющих правовые пробелы впредь до издания федеральных законов. В настоящее время нормотворческая деятельность Президента РФ в этой сфере существенно сократилась, а круг его полномочий строго очерчен Федеральным законом «О приватизации».

Сейчас к компетенции Президента относятся:

- 1) утверждение перечня стратегических предприятий и акционерных обществ (в этой сфере действует Указ Президента от 4 августа 2004 г. №1 009 [27]);
- 2) утверждение изменений, вносимых в перечень стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ;
- 3) принятие решений о внесении имущества унитарного предприятия в качестве вклада в уставный капитал стратегического акционерного общества, изменения участия Российской Федерации в акционерных обществах.

Вместе с тем нормотворчество Президента в сфере приватизации, как показывает анализ нормативно-правовых актов, этими полномочиями не ограничивается. В настоящее время действует ряд нормативно-правовых актов, принятых до введения в действие Федерального закона «О приватизации», положения которых не пересмотрены в связи с изменившимся кругом полномочий Президента РФ. Так, в п. 2 Указа Президента РФ от 24.12.1993 № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» установлено, что решения о приватизации памятников истории и культуры местного значения могут приниматься только после утверждения Президентом РФ перечня памятников истории и культуры федерального (общероссийского) значения. Таким образом, данным Указом существенно расширяется компетенция Президента РФ в сфере приватизации государственного и муниципального имущества.

Немаловажную роль в регулировании отношений приватизации играют и нормативно-правовые акты Правительства РФ, например: Распоряжение Правительства РФ от 26 апреля 2002 № 605-Р [28], постановления Правительства РФ от 12 августа 2002 № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного и муниципального имущества» [29], от 16 декабря 2002 № 894 «О порядке подготовки и выполнения охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия» [30]. К этому списку также можно добавить Постановле-

ние Правительства РФ от 14 февраля 2006 года №87 «Об утверждении Правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного и муниципального имущества» [31].

Полномочия Правительства РФ в области регулирования отношений приватизации государственного и муниципального имущества определены ст. 6 Федерального закона «О приватизации». Перечень полномочий Правительства РФ в области правового регулирования приватизации является открытым.

К специальным нормам, регулирующим отношения в сфере приватизации муниципального имущества, относятся также нормативные акты городов федерального значения. Это связано с особым статусом этих субъектов РФ, которые выступают как органом местного самоуправления, так и органом государственной власти. Примером такой нормы может служить Закон города Москвы от 11.04.2001 №12 «О приватизации государственной и муниципальной собственности Москвы» [32].

Следующими в данной классификации идут нормы, регулирующие отношения в сфере приватизации земель городского округа и природных ресурсов. Определяющее значение в этой области имеет Земельный кодекс РФ, а также Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Последним установлено, что со дня введения в действие Земельного кодекса РФ приватизация зданий, строений, сооружений без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте.

В науке земельного права [3] отмечается, что данная норма земельного законодательства основана на принципе единой судьбы земельного участка и расположенных на нем иных объектов недвижимого имущества (ст. 1 ЗК РФ). Статья 28 Федерального закона «О приватизации» содержит аналогичную норму, касающуюся приватизации зданий, строений и сооружений, а также объектов, строительство которых не завершено.

Статьей 36 ЗК РФ урегулированы особенности приобретения прав на застроенные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности: собственники расположенных на этих участках зданий, строений и сооружений имеют исключительное право на приватизацию таких участков. Реализация этого исключительного права подразумевает, что граждане или юридические лица для приобретения права на земельный участок обращаются в орган местного самоуправления с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты, а уполномо-

ченный орган в месячный срок со дня поступления такого заявления принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность либо готовит проект договора купли-продажи или аренды земли и направляет его заявителю с предложением о заключении договора (п. 6 ст. 36 ЗК РФ). Фактически законодательное закрепление права на приватизацию корреспондирует обязанности государственных органов и органов местного самоуправления отказаться от земельных участков в пользу граждан и юридических лиц, при этом этот земельный участок может быть и не включен в прогнозный перечень приватизируемого имущества органа местного самоуправления. Если указанный орган откажется передавать земельный участок в частные руки, то его действия могут быть оспорены в судебном порядке. Так, В.В. Витрянский [34] отмечает, что в последнее время в практике судов появились споры по искам граждан и организаций, пытающихся реализовать свое право на приватизацию земельных участков в принудительном порядке.

«Разрешение таких споров» отмечает Д.В. Добрачев, «весьма затруднительно в силу нечеткости правовых формулировок, содержащихся в ЗК РФ, и возможности их различного толкования» [35]. При этом в судебной практике наметилось два подхода к разрешению этих споров. В первом случае суды принуждали органы государственной власти и местного самоуправления к заключению договора купли-продажи земельных участков, а во втором случае – применяли п. 6 ст. 36 ЗК РФ, который оставляет право выбора вида договора (купля-продажа или аренда) за государственным органом и органом местного самоуправления. Однако, как отмечает В.В. Витрянский, «в случае, если соответствующий орган не осуществит свой выбор и не направит в двухнедельный срок (с настоящего времени в связи с изменениями, внесенными в Земельный кодекс РФ, указанный срок составляет месяц) проект одного из двух договоров заявителю, собственник здания (сооружения) получает право обратиться в суд, арбитражный суд с жалобой на неправомерные действия (бездействие) государственного органа или органа местного самоуправления» [36].

Стоит отметить, что нормы ст. 36 ЗК РФ, в отличие от п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», прямо не указывают на лицо, уполномоченное принимать решение о том, передается ли земельный участок для приобретения в собственность либо возможно только предоставление участка в аренду. И.П. Писков считает, что «эта формальная неопределенность уже породила споры между собственниками зданий и публично-правовыми образованиями собствен-

никами земельных участков» [37]. Собственники недвижимого имущества, расположенного на земельных участках, полагают, право выбора оформления участка остается за ними. Органы государственной власти и местного самоуправления полагают, что эта прерогатива принадлежит публично-правовым образованиям, так как они выступают собственниками участков [35].

Нельзя не согласиться с мнением Е.А. Галиновской, которая отмечает, что по смыслу гражданского права «выбор того права, на основании которого должен быть приобретен земельный участок, по смыслу законодательства остается за собственником недвижимости».

Представляется, что в данном случае нет классического соглашения о передаче имущества, так как фактически оферта со стороны продавца (органа местного самоуправления) отсутствует. Покупатель своими действиями принуждает заключить с ним договор, что, как представляется, оставляет за продавцом право выбирать, на каком праве он хочет предоставить земельный участок. При этом нельзя согласиться с позицией Высшего Арбитражного Суда, который в Постановлении Пленума от 24 марта 2005 г. № 11 [38] указал на то, что если договор аренды земельного участка заключен собственником расположенного на нем объекта недвижимости после введения в действие ЗК РФ, то в связи с тем, что собственник недвижимости реализовал свое исключительное право приватизации или аренды путем заключения договора аренды земельного участка, он утрачивает право выкупа земельного участка в соответствии с п. 1 ст. 36 ЗК РФ. Выказанная позиция, на наш взгляд, может относиться лишь к земельным участкам, на которых находится другое недвижимое имущество, которыми владеют граждане и юридические лица.

Представляется, что позиция В.В. Витрянского, полагающего, что законодатель необдуманно установил принудительный порядок выкупа земельных участков собственниками зданий и сооружений, вполне оправданна.

Гражданско-правовой оборот земельных участков городского округа отличается от оборота другого муниципального имущества. Так, Д.В. Добрачев отмечает, что «уполномоченный государственный орган до заключения договора обязан принять, в рамках своей компетенции, решение (постановление), например, о приватизации земельного участка, который будет служить объектом продажи».

Приватизация земельного участка возможна только после определения его границ и его индивидуализации. Так, в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» производится процедура

описания земельного участка и присвоения ему уникального кадастрового номера [39]. Без проведения подобной процедуры, в силу положений п. 1 ст. 554 ГК РФ, невозможно определить имущество, которое станет объектом приватизационной сделки.

В Земельном кодексе РФ своеобразно решается вопрос о приватизации неделимого земельного участка. Так, в соответствии с п. 3 ст. 36 ЗК РФ, если здание (помещение в нем), находящееся на неделимом земельном участке, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено Земельным кодексом РФ, федеральными законами. При этом в ч. 5 ст. 36 ЗК РФ установлено, что для приобретения прав на земельный участок граждане или юридические лица, указанные в названной статье, совместно обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 29 Земельного Кодекса РФ, с заявлением о приобретении прав на земельный участок.

Стоит отметить, что к договорам купли-продажи земельных участков в равной степени применяются и положения ст. 549—551, 554—556 ГК РФ, что на практике вызывает определенные проблемы, особенно когда положения Земельного кодекса РФ вступают в противоречие с положениями гражданского законодательства. При этом положения Гражданского кодекса РФ, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, применяются, если законами о приватизации не предусмотрено иное (ст. 217 ГК РФ). В.В. Витрянский приходит к выводу, что соответствующие правоотношения должны регулироваться специальным законодательством о приватизации с субсидиарным применением гражданского законодательства.

Из сказанного можно сделать вывод о необходимости создания закона, посвященного вопросам приватизации земельных участков, в котором конкретно рассматривались бы только указанные отношения.

Следующими в нашей классификации приводятся нормы, регулирующие отношения в области приватизации муниципального жилищного фонда. Эти правоотношения регулируются Федеральным законом «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации». Этот Закон был разработан и принят в целях необходимости улучшения использования и сохранности жилищного фонда [40]. Это первый законодательный акт, который установил основные принципы осуществления приватизации жилья на территории

Российской Федерации. В частности, данным Законом установлено правило, в соответствии с которым граждане, занимающие жилые помещения в государственном и муниципальном жилых фондах, на условиях социального найма получили право на безвозмездную приватизацию жилых помещений. В настоящее время в этот нормативный правовой акт внесены многочисленные изменения, что, по мнению Е.С. Филипповой, свидетельствует об окончании этапа безвозмездной приватизации государственного и муниципального имущества [41]. Из данного Закона сделаны существенные выемки: из 26 статей в настоящий момент действует 12. Кроме того, этот нормативный правовой акт в соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» [42] должен утратить силу с 1 марта 2010 г.

Установление такого ограничения права на приватизацию жилых помещений, по нашему мнению, ставит граждан в крайне невыгодное положение. Последние оказываются перед выбором: либо лишиться указанного права, либо приобретать в собственность ветхое, не отвечающее нормам государственного или муниципального жилье. В связи с этим странным видится решение Конституционного Суда Российской Федерации, который признал норму подп. 1 п. 2 ст. 2 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» соответствующей Конституции РФ. Представляется, что данным судебным актом оказались защищены интересы органов государственной власти и местного самоуправления, которые во многом заинтересованы в скорейшей приватизации жилья такого рода, ведь затраты на приведение его в должное состояние в самом общем виде составляют от 500 млрд. до 3 трлн. Рублей [43].

Оставшиеся положения ФЗ «О приватизации жилищного фонда» также вызывают многочисленные споры в научной среде. Например, в соответствии со ст. 4 этого Закона не подлежат приватизации жилые помещения, находящиеся в аварийном состоянии, в общежитиях, в домах закрытых военных городков, а также служебные жилые помещения, за исключением жилищного фонда совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, к ним приравненных, и находящийся в сельской местности жилищный фонд стационарных учреждений социальной защиты населения.

По мнению З.И. Цыбуленко и Ю.Б. Сафоновой, указанная выше норма противоречит положению п. 2 ст. 55 Конституции РФ, в соответствии с которым в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Как отмечают эти авторы, данная норма в ее преды-

дущей редакции «не содержала ограничений в отношении недопустимости приватизации жилых помещений, полученных гражданами в домах государственного и муниципального жилищного фонда по договорам социального найма жилого помещения, что позволяло реализовать право граждан на приобретение жилья в собственность».

Следующим видом специальных норм, принятых в нашей классификации, выступают нормы, регулирующие приватизацию муниципального имущества, находящегося за пределами территории Российской Федерации, и в случае приватизации муниципального имущества в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Здесь стоит отметить, что нормами действующих международных договоров РФ приватизация государственного и муниципального имущества не регламентируется, а в качестве норм, регулирующих приватизацию муниципального имущества за рубежом, выступают нормы Гражданского кодекса РФ.

Список литературы:

- [1] Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. М.: Зерцало, 2004. С. 210.
- [2] Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Тома I, II. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910 // Электронная версия «Классика российского правового наследия», система «Гарант», 2008.
- [3] Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений. М.: ООО «ИТИ Технологии», 2008. С. 719.
- [4] Шершеневич Г.Ф. Указ. соч.
- [5] Афанасьев В.С., Братко А.Г., Бутылин В.Н. и др. Теория государства и права: Учебник. / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Право и закон, 1996. С. 190.
- [6] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. А.В. Малько, Н.И. Матузова. М.: Юристъ, 1997. С. 303, 304.
- [7] Венгеров А.Б. Теория государства и права: Теория права. Ч. 2. Т. 1. М.: Юристъ, 1996. С. 49.
- [8] Монгуш А.Л. Административная ответственность за экологические правонарушения, совершаемые на особо охраняемых природных территориях (на примере республики Тыва): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 72.
- [9] Лихачев Г.Д. Гражданское право. Общая часть: Курс лекций. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. С. 62; Скворцов О.Ю. Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте (учебно-практическое пособие). М.: Волтерс Клувер, 2006 // Информационно-правовая база «Гарант».

- [10] Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. № 237.
- [11] Монгуш А.Л. Указ. соч. С. 72.
- [12] Пиголкин А.С. Теория государства и права: Учебник. М.: Изд-во «Городец», 2003. С. 113; Марченко М.Н. Источники права. М.: Проспект, 2008. С. 103.
- [13] Пономарева Н.Г. Комментарий к арбитражной практике по делам с недвижимостью. М.: Новая правовая культура, 2005. С. 56; Скворцов О.Ю. Сделки с недвижимостью в коммерческом обороте (учебно-практическое пособие). М.: Волтерс Клувер, 2006 // Информационно-правовая база «Гарант».
- [14] Федеральный закон от 13.06.1996 №63-ФЗ «Уголовный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. №25. Ст. 2954.
- [15] Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Лебедева. – М.: Норма, 2007. Информационно-правовая база «Гарант».
- [16] Речь идет об имуществе, приватизация которого регулируется Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества».
- [17] Комментарий к Конституции РФ / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М.: ООО «Новая правовая культура», 2007 // Информационно-правовая база «Гарант».
- [18] Богатырев М.А. Приватизация как гражданско-правовой институт // Российская газета. 2005. № 1. С. 12.
- [19] Комментарий к Гражданскому кодексу РФ части первой (постатейный) / Под ред. О.Н. Садикова. М., 1997. С. 144.
- [20] Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (часть первая) / Под ред. Т.Е. Абовой и А.Ю. Кабалкина. М.: Юрайт, 2002. С. 29.
- [21] Федеральный закон от 21.07.1997 №122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.
- [22] Федеральный закон от 24.07.2007 №221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.
- [23] Долганова Н.С., Зюзин В.А., Королев А.Н., Назимова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2008. С. 3, 4.
- [24] Закон РФ от 04.07.1991 №1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Российская газета. 1993. № 5.
- [25] Указ Президента РФ от 24.12.1993 №2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства. 1994. № 1. Ст. 2.
- [26] Указ Президента РФ от 26.11.1994 № 2121 «О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3330.
- [27] Указ Президента РФ от 04.08.2004 №1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ» // СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3313.
- [28] Распоряжение Правительства РФ от 26.04.2002 № 605-р // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 1787.
- [29] Постановление Правительства РФ от 12.08.2002 № 584 «Об утверждении Положения о проведении конкурса по продаже государственного или муниципального имущества» // СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3228.
- [30] Постановление Правительства РФ от 16.12.2002 № 894 «О порядке подготовки и выполнения охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия» // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 5086.
- [31] Постановление Правительства РФ от 14.02.2006 №87 «Об утверждении Правил определения нормативной цены подлежащего приватизации государственного или муниципального имущества» // СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 923.
- [32] Закон города Москвы от 11.04.2001 № 12 «О приватизации государственной и муниципальной собственности Москвы» // Вестник Московской городской Думы. 2001. № 10. Ст. 27.
- [33] Добрачев Д.В. Указ. соч. С. 259.
- [34] Витрянский В.В. Правовое регулирование имущественных (обязательно-правовых) отношений в Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. 2003. № 1. С. 13, 14.
- [35] Добрачев Д.В. Указ. соч. С. 260.
- [36] Витрянский В.В. Указ. соч. С. 14.
- [37] Писков И.П. К вопросу о приватизации земельных участков // Коллегия. Российский правовой журнал. 2003. № 6. С. 24.
- [38] Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда от 24.03.2005 № 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2005. № 5.
- [39] Долганова Н.С., Зюзин В.А., Королев А.Н., Назимова А.А. Указ. соч. С. 49.
- [40] Цыбуленко З.И., Сафонова Ю.Б. Анализ некоторых положений закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» // Юрист. 2006. № 11. С. 13.
- [41] Филиппова Е.С. Жилищное право: Учебник для вузов. М.: Юстицинформ, 2007. С. 51.

[42] Федеральный закон от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

[43] Невинная И.В. В Жилищном кодексе нашли слабое место спустя год после его вступления в силу // Российская газета. 2006. № 41.

Spisok literatury:

[1] Theory of state and law: Textbook/Ed. M.N. Marchenko. M.: Zerkalo, 2004. S. 210.

[2] Shershenevich G.F. General theory of law. Volumes I, II. M.: Edition Br. Bashmakovs, 1910// Electronic version of "Classics of the Russian Legal Heritage," Garant system, 2008.

[3] Ozhegov S.I., Shvedova N.Yu. Explanatory dictionary of the Russian language: 80,000 words and phraseological expressions. M.: ITI Technologies LLC, 2008. S. 719.

[4] Shershenevich G.F. Decree. Op.

[5] V.S. Afanasyev, A.G. Bratko, V.N. Bottlin et al. Theory of state and law: Textbook /Ed. V.V. Lazareva. M.: Law and Law, 1996. S. 190.

[6] Theory of state and law: Course of lectures/Ed. A.V. Malko, N.I. Matuzova. M.: Lawyer, 1997. S. 303, 304.

[7] Vengerov AB Theory of State and Law: Theory of Law. PART 2. VOL. 1. M.: Lawyer, 1996. S. 49.

[8] Mongush A.L. Administrative responsibility for environmental offenses committed in specially protected natural areas (on the example of the Republic of Tuva): Diss.... cand. jurid. sciences. M., 2008. S. 72.

[9] Likhachev G.D. Civil law. General part: Course of lectures. M.: CJSC "Justicinform," 2005. S. 62; Skvortsov O.Yu. Real estate transactions in commercial circulation (teaching and practical guide). M.: Wolters Kluwer, 2006//Information and legal base "Guarantor."

[10] Constitution of the Russian Federation// Rossiyskaya Gazeta. 1993. № 237.

[11] Mongush AL Decree. Op. S. 72.

[12] Pigolkin A.S. Theory of State and Law: Textbook. M.: Publishing house "Gorodets," 2003. S. 113; Marchenko M.N. Sources of law. M.: Prospect, 2008. S. 103.

[13] N.G. Ponomareva. Commentary on arbitration practice in real estate cases. M.: New legal culture, 2005. S. 56; Skvortsov O.Yu. Real estate transactions in commercial circulation (teaching and practical guide). M.: Wolters Kluwer, 2006//Information and legal base "Guarantor."

[14] Federal Law of 13.06.1996 No. 63-FZ "Criminal Code of the Russian Federation" //SZ RF. 1996. №25. Art. 2954.

[15] Commentary to the Criminal Code of the Russian Federation/Ed. V.M. Lebedev. - M.: Norma, 2007. Information and legal base "Garant."

[16] We are talking about property, the privatization of which is regulated by the Federal Law "On the Privatization of State and Municipal Property."

[17] Commentary on the Constitution of the Russian Federation/Under the general. ed. L.V. Lazarev. M.: New Legal Culture LLC, 2007//Garant Information and Legal Base.

[18] Bogatyrev M.A. Privatization as a civil law institution//Rossiyskaya Gazeta. 2005. № 1. S. 12.

[19] Commentary to the Civil Code of the Russian Federation of the first part (article-by-article) /Ed. O.N. Sadikova. M., 1997. S. 144.

[20] Commentary to the Civil Code of the Russian Federation (part one) /Ed. I.E. Abova and A.Yu. Kabalkina. M.: Yurayt, 2002. S. 29.

[21] Federal Law of 21.07.1997 No. 122-FZ "On State Registration of Rights to Real Estate and Transactions Therewith" //NW RF. 1997. № 30. Art. 3594.

[22] Federal Law of 24.07.2007 No. 221-FZ "On the State Cadastre of Real Estate" //SZ RF. 2007. № 31. Art. 4017.

[23] Dolganova N.S., Zyuzin V.A., Korolev A.N., Nazimova A.A. Commentary to the Federal Law of July 24, 2007 No. 221-FZ "On the State Cadastre of Real Estate" (itemized). M.: Justicinform, 2008. P. 3, 4.

[24] Law of the Russian Federation of 04.07.1991 No. 1541-I "On the privatization of housing stock in the Russian Federation" //Rossiyskaya Gazeta. 1993. № 5.

[25] Decree of the President of the Russian Federation of 24.12.1993 No. 2284 "On the state program of privatization of state and municipal enterprises in the Russian Federation" //Collection of acts of the President and the Government. 1994. № 1. Art. 2.

[26] Decree of the President of the Russian Federation of 26.11.1994 No. 2121 "On the Privatization of Immovable Monuments of History and Culture of Local Importance in the Russian Federation" //SZ RF. 1994. № 32. Art. 3330.

[27] Decree of the President of the Russian Federation of 04.08.2004 No. 1009 "On Approval of the List of Strategic Enterprises and Strategic Joint-Stock Companies" //NW RF. 2004. № 32. Art. 3313.

[28] Order of the Government of the Russian Federation dated 26.04.2002 No. 605-r//NW RF. 2002. № 30. Art. 1787.

[29] Decree of the Government of the Russian Federation of 12.08.2002 No. 584 "On Approval of the Regulation on the Tender for the Sale of State or Municipal Property" //of the RF NW. 2002. № 33. Art. 3228.

[30] Decree of the Government of the Russian Federation of 16.12.2002 No. 894 "On the Procedure for the Preparation and Fulfillment of Security Obligations during the Privatization of Cultural Heritage Objects" //of the RF NW. 2002. № 51. Art. 5086.

[31] Decree of the Government of the Russian Federation of 14.02.2006 No. 87 "On Approval of the Rules for Determining the Regulatory Price of State or Municipal Property Subject to Privatization" // of the RF NW. 2006. № 8. Art. 923.

[32] Law of the City of Moscow dated 11.04.2001 No. 12 "On the privatization of state and municipal property of Moscow" // Bulletin of the Moscow City Duma. 2001. № 10. Art. 27.

[33] Dobrachev D.V. Decree. Op. P. 259.

[34] Vitryansky V.V. Legal regulation of property (obligation-legal) relations in the Land Code of the Russian Federation // Environmental law. 2003. № 1. S. 13, 14.

[35] Dobrachev D.V. Decree. Op. S. 260.

[36] Vitryansky V.V. Decree. Op. S. 14.

[37] Piskov I.P. On the issue of privatization of land plots // Collegium. Russian Law Journal. 2003. № 6. P. 24.

[38] Resolution of the Plenum of the Supreme Arbitration Court of 24.03.2005 No. 11 "On Certain Issues Related to the Application of Land Legislation" // Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. 2005. № 5.

[39] Dolganova N.S., Zyuzin V.A., Korolev A.N., Nazimova A.A. Decree. Op. S. 49.

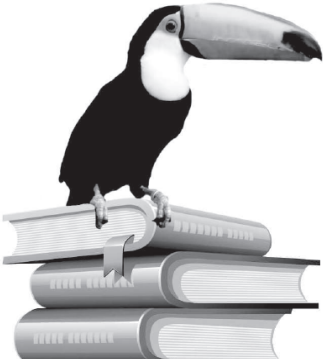
[40] Tsybulenko Z.I., Safonova Yu.B. Analysis of some provisions of the Law of the Russian Federation "On Privatization of Housing Stock in the Russian Federation" // Lawyer. 2006. № 11. S. 13.

[41] Filippova E.S. Housing Law: Textbook for universities. M.: Justicinform, 2007. S. 51.

[42] Federal Law of 29.12.2004 No. 189-FZ "On the Enactment of the Housing Code of the Russian Federation" // SZ RF. 2005. No. 1 (Part 1). Art. 15.

[43] Innocent I.V. The Housing Code found a weak point a year after its entry into force // Rossiyskaya Gazeta. 2006. № 41.





ЮРКОМПАНИ

www.law-books.ru

Юридическое издательство
«ЮРКОМПАНИ»

Издание учебников,
учебных и методических
пособий, монографий,
научных статей.

Профессионально.

В максимально
короткие сроки.

Размещаем
в РИНЦ, E-Library.