

Бегишева О.А. старший преподаватель Набережночелнинский институт ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ КАК ОСНОВАНИЕ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРАВА ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация: В данной статье рассмотрены особенности прекращения права публичной собственности при предоставлении земельных участков находящихся в государственной или муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам. Земельное законодательство находится на стадии существенного реформирования. Его новые положения, существенно изменили порядок и условия предоставления земельных участков публичной собственности и даже терминологию, которые применялись в данных отношениях. В результате анализа действующих нормативных правовых актов разной юридической силы были выявлены особенности отношений по предоставлению земельных участков, находящихся в публично собственности.

Ключевые слова: земельный участок; государственная собственность; муниципальная собственность; полномочия органов; предоставление; приватизация.

В ст.8 Конституции РФ и ч.4 ст. 212 ГК РФ закреплён принцип равенства всех форм собственности. Исчерпывающий перечень оснований прекращения права собственности определён главой 15, ст. 235 ГК РФ, что приводит к выводу об идентичности оснований прекращения всех форм права собственности и, видимо, поэтому особенности прекращения права собственности на земельный участок перечислены в ст. 44 ЗК РФ, без акцента на то, как это право прекращается у публичных образований.

Существует мнение, что прекращение права собственности – это совокупность юридических и фактических действий, с которыми законодательство связывает утрату права собственности [1, с.7, 12]. Такой подход позволяет рассматривать прекращение права собственности не только как результат правоотношений по прекращению права, но и как процесс, который к нему приводит.

Предоставление земельных участков как основание прекращения права публичной собственности также можно рассматривать как процесс, который осуществляется в четко определенном законом порядке по воле публичного собственника, как результат осуществления его субъективного права. При этом, интересы собственника, в данных правоотношениях, представляют органы исполнительной власти соответствующего уровня (Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований).

Компетенция органов исполнительной государственной власти или местного самоуправления, в том числе, по предоставлению земельных участков, определена статьями 9, 10 и 11 ЗК РФ. Сами органы ни этой, ни последующими нормами ЗК РФ не определены, что представляет некоторую сложность для заинтересованных в получении земли лиц, в определении органа исполнительной власти к которому следует обратиться с подобной просьбой.

Полномочия органов по управлению публичной собственностью определены нормативными актами разного уровня. Так Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» возложил на Правительство РФ полномочия по управлению федеральной собственностью [2], при этом оно часть из них передало Федеральному агентству по управлению государственным имуществом [3], которое принимает, в установленном порядке, решения о предоставлении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, выступает организатором торгов по их продаже и заключает договоры купли-продажи, а также осуществляет продажу земельных участков без проведения торгов в порядке и случаях, установленных законодательством Российской Федерации. Данное агентство осуществляет от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и при его приватизации [4].

Субъекты РФ самостоятельно решают вопрос об управлении земельными участками региональной собственности. Так, согласно

положениям Конституции РТ, Кабинет Министров РТ управляет и распоряжается собственностью Республики Татарстан, а также федеральной собственностью, переданной в управление Республики Татарстан в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации [5], а Министерство земельных и имущественных отношений Республики Татарстан ведет непосредственную работу по управлению имуществом и земельными ресурсами, находящимися в собственности Республики Татарстан, в том числе, по приватизации и распоряжению [6].

Система и структура органов управления муниципальной собственностью определяется Уставом муниципального образования [7]. В муниципальном образовании «Город Набережные Челны» эти полномочия возложены на Исполнительный комитет, в составе которого функционирует структурное подразделение - Управление земельных и имущественных отношений, которое, согласно утвержденному Исполкомом Положению, ведет непосредственную работу по эффективному владению, пользованию и распоряжению объектами, находящимися в муниципальной собственности и приватизации муниципального имущества [8].

Помимо особого состава субъектов правоотношений по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной собственности следует отметить особенность их объектов – земельных участков, в состав которых, помимо тех, на которые уже зарегистрировано конкретное право публичного образования, входят земли неразграниченной государственной собственности. Особенности распоряжения ими урегулированы ст.3.3 не так давно внесенной в ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [9]. Анализ данной нормы позволяет сделать вывод о том, что основная нагрузка по предоставлению участков, как и прежде (с момента принятия данного закона в 2001 году) ложится на органы исполнительной власти муниципального образования. Они не входят в систему органов

государственной власти, но, по сути, наделены государственными полномочиями по предоставлению земельных участков неразграниченной государственной собственности, при условии соблюдения процедуры установленной федеральным законом.

Земельный участок, будучи особым объектом отношений собственности как недвижимое имущество, не только имеет характеристики, позволяющие определить его в качестве индивидуально определенной вещи, но и не всегда находится в обороте. Согласно п.2 ст. 27 ЗК РФ, земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. Однако они находятся исключительно в федеральной собственности. Следовательно, для этих участков такое основание как отчуждение собственником своего земельного участка другим лицам не возможно. Перечень участков изъятых из оборота, занятых находящимися в федеральной собственности объектами исчерпывающим образом определен п.4 ст. 27 ЗК РФ. Тем самым государство, путем закрепления ограничений оборота земель в нормативном акте уровня федерального закона, сделало невозможным (в первую очередь для публичного собственника) совершение сделок по отчуждению этих участков (находящихся в федеральной собственности).

Вместе с тем, земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, находящиеся или в государственной или муниципальной собственности теоретически могут быть предоставлены в частную собственность, если такая возможность прямо предусмотрена федеральными законами. Это подтверждает сложившаяся судебная практика. Так Верховный суд, рассматривая дело обороте земельных участков, занятых объектами археологического наследия, пришел к выводу, что участки занятые такими объектами и объектами историко-культурного значения, используются строго в соответствии с их целевым назначением и ограничиваются в обороте, не предоставляются в частную

собственность, за исключением случаев, установленных законами [10]. Однако, ни ЗК РФ и другие законы, например Федеральные законы «О приватизации государственного и муниципального имущества» [11] и «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» [12] не содержат запрета на их приватизацию, что не исключает возможность их приобретения в собственность [13].

Понятие предоставления земельных участков вытекает из смысла статьи 39.1 ЗК РФ. Под ним понимается принятие уполномоченным органом публичной власти (в пределах их компетенции) решения о наделении граждан и юридических лиц земельными участками, причем, не только на праве собственности, но и на ином праве.

Следует отметить, что с учетом особенностей объектов и субъектов публичной собственности, существует ряд особенностей её прекращения при предоставлении земельных участков. Об этом свидетельствует, в первую очередь, особая терминология, которую использует законодатель в регулировании отношений по отчуждению земельных участков публичной собственности, в частную собственность граждан и юридических лиц. Так в специальной и учебной литературе такие отношения часто именуют приватизацией. Её платная форма, по-сути, является сделкой, влекущей переход права публичной собственности в частную, совершаемой в рамках четко определенной процедуры по предоставлению земельных участков. Федеральный закон от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» существенно изменил правила предоставления земельных участков, что представляет актуальность изучения этих отношений и определения особенностей прекращения права государственной собственности при предоставлении земельных участков.

В первую очередь, необходимо уяснить смысл новой терминологии, применяемой законодателем в регулировании отношений по предоставлению земельных участков, находящихся в публичной

собственности является. Законодатель отказался от старой терминологии такой как: «переоформление ранее возникших прав», «перерегистрация прав» и использует достаточно сложную конструкцию «предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов». Такая формулировка крайне неудачна, хотя не противоречит сути процедуры лежащей в основе этих отношений. Дело в том, что предоставление земельных участков на праве собственности (без проведения торгов) может осуществляться не только при переоформлении ранее возникших прав, но и, в редких случаях, при первоначальном предоставлении на праве частной собственности земельного участка из публичной собственности. Понятие «предоставление земельных участков из публичной собственности» включает в себя не только случаи предоставления участков в частную собственность, но и подразумевает и случаи предоставления на таких правах как: постоянное бессрочное пользование, аренда, безвозмездное пользование. Последние не имеют отношения к приватизации, так как не влекут переход прав на участок от публичного собственника к другому лицу (в частную собственность). Все это значительно усложняет понимание положений статей ЗК РФ, так как в каждом конкретном случае, требуется изучение контекста нормы, а то и главы ЗК РФ, для уяснения сути отношений.

Процедура первоначального предоставления земельного участка в частную собственность, в свете последних изменений законодательства, применима в исключительных случаях, перечень которых прямо предусмотрен в ст. 39.18 и пункте 2 статьи 39.3 ЗК РФ и предполагает необходимость проведения торгов исключительно в форме аукциона на право заключить договор купли продажи участка, при этом, первоначальная цена земельного участка (по-сути, рыночная) определяется по правилам, изложенным в пункте 1 статьи 39.4 ЗК РФ.

Предельно четко в ЗК РФ урегулированы процедурные вопросы проведения аукционов по продаже земельных участков, находящихся в

публичной собственности, а также порядок предоставления земельных участков без проведения торгов. ЗК РФ установил: в каких случаях и по какой цене предоставление участка в собственность осуществляется на основании договора купли-продажи земельного участка (по результатам торгов и без таковых), а в каких - бесплатно на основании решения уполномоченного органа, тогда как ранее этот вопрос в основном решался на уровне подзаконных актов. Кроме того, прежним законодательством указанные отношения были недостаточно четко урегулированы, что приводило к злоупотреблениям, как со стороны органов исполнительной власти, так и со стороны заинтересованных в получении земли граждан и юридических лиц.

Новые положения закона допускают возможность того, что инициатором предоставления земельного участка могут быть не только органы исполнительной власти, уполномоченные распоряжаться публичной собственностью, но и заинтересованные в предоставлении участка лица, которые обращаются в уполномоченные органы с заявлением о проведении аукционов или предоставлении земельных участков (в том числе подлежащих образованию) без торгов. Последние обязаны отреагировать на такое заявление и отказать могут только в случаях исчерпывающим образом определенных ст. 39.16 и пунктом 8 ст. 39.11 ЗК РФ. Для того чтоб избежать возможности истребовать от лица, получившего участок, сумму понесенных публичным образованием расходов, связанных с выполнением кадастровых работ в отношении предоставленного земельного участка, а также расходов, связанных с организацией и проведением аукциона, пунктом 22 ст. 39.12 ЗК РФ установлен прямой запрет на такого рода действия. Этот запрет распространяется и на те случаи, когда аукцион был проведен в электронной форме. Такая форма аукциона, согласно ст. 39.13 ЗК РФ станет возможна только после принятия соответствующего федерального закона, поэтому данный запрет, как и норма об электронной форме

аукциона заложены на перспективу и, возможно, именно такие отношения станут общим правилом с принятием такого закона.

Новые положения земельного законодательства свидетельствуют о том, что оно находится в стадии существенного реформирования и законодатель стремится обеспечить не только объективность, но и максимальную прозрачность процедур предоставления, обеспечить защиту интересов сторон данных правоотношений, а также внедрять новые технологии в отношении по приватизации.

Литература

1. Крысанов А.А. Принудительное прекращение права собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А.А. Крысанов; Рязань, 2002. - 24 с.
2. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 № 2-ФКЗ: [в ред. от 28.12.2016] // Российская газета. – 1997. – 23 декабря.
3. О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом: Постановление Правительства РФ от 05 июня 2008 № 432: [в ред. от 05.11.2017] // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 23. - Ст. 2721.
4. Об утверждении Административного регламента Федерального агентства по управлению государственным имуществом по исполнению государственной функции «Осуществление от имени Российской Федерации юридических действий по защите имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации при управлении федеральным имуществом и его приватизации на территории Российской Федерации и за рубежом, реализации имущества, арестованного во исполнение судебных решений или актов органов, которым предоставлено право принимать решения об обращении взыскания на имущество, реализации конфискованного, движимого бесхозяйного, изъятого и иного имущества, обращенного в собственность государства в соответствии с законодательством Российской Федерации»: Приказ

Минэкономразвития РФ от 22 июня 2009 № 229 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. - № 37.

5. Конституция Республики Татарстан от 06 ноября 1992: [в ред. от 22.06.2012] // Республика Татарстан. – 2002. – 30 апреля.

6. Вопросы Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан: Постановление КМ РТ от 22 августа 2007 № 407: [в ред. от 26.06.2017] (Материал подготовлен и опубликован в общероссийской сети распространения правовой информации «Консультант Плюс»).

7. Об Уставе муниципального образования «Город Набережные Челны: Решение Представительного органа муниципального образования «г. Набережные Челны» от 08 декабря 2005 № 6/5: [ред. от 10.08.2017] // Челнинские известия. – 2005. – 30 декабря.

8. О признании утратившим силу абзаца 2 пункта 1 распоряжения Руководителя Исполнительного комитета от 17 февраля 2006 № 44 «Об утверждении положений: Распоряжение Исполкома муниципального образования «Город Набережные Челны» от 17 ноября 2008 № 1259. (Материал подготовлен и опубликован в общероссийской сети распространения правовой информации «Консультант Плюс»).

9. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25 октября 2001 № 137-ФЗ: [ред. от 29.07.2017] // Российская газета. – 2001. – 30 октября.

10. Определение Верховного Суда РФ от 31 января 2007 г. № 91-Г06-10 // Материал подготовлен и опубликован в общероссийской сети распространения правовой информации «Консультант Плюс».

11. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон 21 декабря 2001 № 178-ФЗ: [ред. от 01.07.2017] // Российская газета. – 2002. – 26 января.

12. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации: Федеральный закон от 25

июня 2002 № 73-ФЗ: [ред. от 29.12.2017] // Российская газета. -2002. – 29 июня.

13. Решение Арбитражного суда Костромской области от 5 мая 2009 г по делу № А31-1034/2009-28. (Материал подготовлен и опубликован в общероссийской сети распространения правовой информации «Консультант Плюс»)

Begisheva O.A, senior lecturer, Naberezhnye Chelny Institute of Kazan (Volga region) Federal University.

THE PROVISION WITH PLOTS OF LAND AS A CAUSE TO
TERMINATE THE RIGHT OF PUBLIC PROPERTY BY THE LAW OF THE
RUSSIAN FEDERATION

Abstract: In the given article I considered peculiarities of termination of the public property's right with provision of plots of land from the state or municipal ownership to citizens and legal persons. The Land legislation is on the stage of significant reforming. New statements altered the order, conditions and even terminology in these relationships. As a result of the analysis of legal acts in force with different legal effects I identified peculiarities of relationships on provision land plots from public property.

Keywords: plots of land; state ownership; municipal ownership; powers of the organs; provision; privatization.