

УДК 347

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИСТРАЦИИ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

О.А. Бегешева

Аннотация

Земельное законодательство стремительно развивается. Делаются попытки решить назревшие проблемы в правовом регулировании отношений собственности на землю. Наиболее сложная ситуация сложилась в области разграничения публичной собственности на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность). В последнее время предприняты серьезные шаги в решении данного вопроса.

Признан утратившим силу Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю», внесены существенные изменения в действующие нормативные акты. В свете существующих проблем актуальной представляется защита государственной собственности на землю, в частности, от самовольного захвата и строительства. В работе сделана попытка проанализировать ситуацию, сложившуюся в данной области общественных отношений.

В законодательном регулировании прав собственности на природные ресурсы, основу которых составляют земельные ресурсы, доминирующая роль принадлежит федеральному законодательству о государственной собственности. В целом процесс правовой регламентации ещё не завершён, но те шаги, которые были предприняты законодателем в регулировании данной области общественных отношений, заслуживают особого внимания и теоретического переосмысления.

Процедура регистрации государственной собственности на землю, являющаяся исключением из общего правила, подтверждает существование дуализма правового положения государства как участника гражданских правоотношений.

Конституция Российской Федерации 1993 г. (ст. 9) провозгласила три формы собственности на землю: государственную, муниципальную и частную [1]. Указанные формы были закреплены в ст. 3 Земельного кодекса РСФСР [2], Гражданском кодексе Российской Федерации (ст. 212) [3], действующем Земельном кодексе Российской Федерации [4].

Статья 16 п. 1 действующего ЗК РФ является едва ли не дословным воспроизведением положения п. 2 ст. 214 ГК, согласно которому земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Таким образом, понятие «земли», которое употребляет ЗК РФ и понятие «земля», которое использует ГК РФ (ст. 214) [3], можно рассматривать как тождествен-

ные. Термин «земля» в ст. 6 ЗК РФ рассматривается как природный объект и природный ресурс, являющийся объектом земельных отношений наряду с земельными участками. Термину «земля», таким образом, придается больше публично-правовая окраска, а термину «земельный участок» – частноправовая. Однако если рассматривать проблему под частноправовым углом зрения, то сама земля предстает как совокупность земельных участков. Неслучайно, используя понятие «земля», законодатель в разных ситуациях расставляет акценты в одних случаях на его публично-правовую сторону, в других – на частноправовую [5, с. 41].

Таким образом, Гражданский кодекс РФ установил, что государственная собственность может быть двух видов: федеральная и субъектов РФ. Российская Федерация и субъекты РФ могут приобретать соответствующее право на земельные участки в соответствии с нормами Земельного кодекса РФ. Так, например, субъект РФ может приобрести земельный участок по гражданско-правовым основаниям (выкупить, изъять для нужд субъекта РФ, принять в дар и др.), право собственности субъекта РФ на конкретный земельный участок может быть признано федеральным законом либо возникнуть в процессе разграничения государственной собственности на землю. Не возникает вопроса о том, кто является субъектом права федеральной собственности или собственности субъекта Российской Федерации на землю, но остается открытым вопрос о том, кто является собственником неразграниченных государственных земель.

Целый ряд субъектов Российской Федерации, который посчитал, что теперь он вправе объявить себя собственником земли, неправильно интерпретировал требования Конституции Российской Федерации. Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П [6] и определении от 27 июня 2000 г. № 92-О [7] указал, что Конституция Российской Федерации не предопределяет обязательной передачи всех природных ресурсов в собственность субъектов Российской Федерации и не предоставляет им полномочий по разграничению собственности на эти ресурсы. Региональные акты, объявившие достоянием (собственностью) субъектов Российской Федерации природные ресурсы и ограничившие их использование в интересах всех народов Российской Федерации, нарушают суверенитет Российской Федерации. При этом Конституционный суд Российской Федерации допускает возможность установления собственности субъектов Российской Федерации на часть природных ресурсов, но только на основе федерального закона. Так, например, право собственности Российской Федерации на земли обороны признано Федеральным законом «Об обороне» [8].

Таким образом, к 2002 г., к началу разграничения государственной собственности на землю, в российском законодательстве под государственной собственностью, так же как и в годы советской власти, подразумевается единая собственность Российской Федерации и ее субъектов. Субъектом же права государственной собственности на землю выступает Российская Федерация, а полномочия по распоряжению государственными землями до их разграничения возложены на органы местного самоуправления, за исключением случаев, установленных федеральными законами. При этом муниципальные образования не наделяются такой собственностью, так же как и субъекты Российской Федерации, а только осуществляют функции по распоряжению ею. На установление

конкретного носителя права государственной собственности, а точнее права собственности Российской Федерации и права собственности субъектов Российской Федерации направлен механизм разграничения государственной собственности на землю. В результате такого разграничения каждый публичный собственник приобретет полноценное право владеть, пользоваться и распоряжаться принадлежащими ему землями.

Действующий ЗК РФ в новой редакции предусматривает, что процесс разграничения публичной собственности осуществляется в соответствии с Земельным Кодексом РФ и федеральными законами. Ранее действовавший Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. [9], определявший правовые основы и порядок разграничения государственной собственности на землю, на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и муниципальную собственность, утратил силу в апреле 2006 г. в связи с принятием закона, который внес изменения в Земельный кодекс Российской Федерации и ряд нормативно-правовых актов РФ по вопросам, касающимся оформления права государственной собственности на землю [10].

Согласно действующему Федеральному закону «О введении в действие земельного кодекса Российской Федерации», распоряжение земельными участками, отнесёнными к государственной и муниципальной собственности, по основаниям, установленным в законе, осуществляется после государственной регистрации права собственности на них. Отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для осуществления распоряжения ими [11].

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов Российской Федерации не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – осуществляется органами исполнительной власти указанных субъектов Российской Федерации, если их законами не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения.

Анализируемый закон дополнен новой статьей 3.1, которая определяет критерии отнесения земельных участков к разграничиваемым формам собственности, причем отдельно выделяет земли, относящиеся к федеральной собственности и отдельно к собственности региональной. Подход законодателя к решению данного вопроса достаточно обоснован и логичен. Определяющим является наличие на земельных участках объектов недвижимости, принадлежащих тому или иному субъекту, будь то РФ, субъект РФ или муниципальное образование. При этом последовательно реализуется принцип, сформулирован-

ный в ст. 1 ЗК РФ, это принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно ему все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами [11].

Отдельно отмечено, что изданные Правительством Российской Федерации до 1 июля 2006 г. акты об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, являются основанием для государственной регистрации права собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на такие земельные участки.

Большое значение имеет принятое во исполнение федерального законодательства Постановление Правительства РФ, утвердившее Перечень документов, необходимых для государственной регистрации права собственности субъектов в процессе разграничения собственности на землю [12]. О необходимости принятия такого рода подзаконного нормативного акта указано и в ст. 30.1, введённой в Главу IV Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [13]. Помимо правоустанавливающих документов на земельный участок и объекты недвижимого имущества, необходимо предоставить кадастровый план земельного участка, подтверждающий нахождение объекта недвижимого имущества на данном земельном участке (если таковое имеется). Это положение созвучно требованиям ст. 6 ЗК РФ, где сказано, что лишь тот земельный участок, границы которого описаны и удостоверены в установленном порядке, является объектом земельных отношений, а в нашем случае объектом права подлежащего регистрации.

При регистрации собственности публичные образования будут действовать изолированно, что может негативно сказаться на итогах разграничения собственности на землю. Процедура отнесения земельных участков к тому или иному уровню собственности должна быть максимально прозрачна, поэтому следует детально определить её информационную составляющую [14, с. 51].

Рядом федеральных законов и кодексов определено то, какие земли относятся к федеральной собственности. В частности, это земли лесного фонда, земли особо охраняемых природных территорий федерального значения, земли водного фонда, земли природоохранного, рекреационного и историко-культурного назначения. Эти земли оказались наиболее привлекательными для «сильных мира сего». По стране отмечено массовое строительство коттеджей на этих землях, отнесённых к государственной собственности, которые, как правило, изъяты из оборота и ограничены в обороте. Они не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством. В связи с изложенным, особую актуальность приобретает проблема защиты государственной собственности, в том числе и от самовольного захвата и строительства. Конституция РФ провозглашает признание и защиту равным образом всех форм собственности [1]. Это положение получило развитие в нормах гражданского законодательства (ст. 212 п. 4 ГК РФ) [3]. Тем самым устанавливается их равенство.

Гражданский кодекс предусматривает ряд способов защиты гражданских прав [3]. Земельный кодекс эти положения конкретизирует применительно к собственности на землю (в том числе и государственной собственности на землю), как объекту гражданских прав [4]. На основании анализа этих нормативных актов можно выделить такие способы защиты государственной собственности на землю: признание права на земельный участок; восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения; признание недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления; возмещение убытков.

Если право на земельный участок оспаривается, то вопрос о его принадлежности решается в судебном порядке. Земельные споры возникают, когда действия участников земельных отношений, в том числе государственных органов, либо их необоснованное бездействие (уклонение от исполнения обязанностей) могут нарушить чьи-то права и интересы.

При реализации норм нового законодательства о разграничении собственности, видимо, не удастся избежать судебных споров по данному вопросу. Субъекты Федерации и муниципальные образования (как потенциальные собственники имущества, находящегося в неразграниченной государственной собственности) будут отстаивать свои права на земельные участки. Возможны и споры о правильности установления границ участков (межевые споры).

По мнению В.В. Чубарева, судебное рассмотрение спорных ситуаций – признак развитости правовой системы государства и наиболее эффективный рычаг решения сложных общественных проблем [14, с. 51].

Земельный кодекс содержит норму о восстановлении положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечении действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения [4]. Право на земельный участок подлежит восстановлению в случае самовольного занятия земельного участка, которое представляет собой вступление в фактическое владение участком при отсутствии юридического основания такого владения.

В юридической практике восстановление нарушенного права на земельный участок в указанном случае обеспечивается истребованием имущества из чужого незаконного владения (виндикацией), которая традиционно выступает как один из способов защиты права собственности на земельный участок. В случае удовлетворения исковых требований судом на лицо, самовольно занявшее земельный участок, возлагается обязанность возвратить участок законному владельцу. Возврат земельного участка владельцу рассматривается в качестве восстановления его субъективных прав.

Оперативной мерой защиты прав на землю от нарушающих их действий выступает возможность пресечения последних (п. 2 ст. 60 ЗК РФ). Действия, нарушающие права на землю граждан и юридических лиц, могут быть пресечены путем приостановления исполнения актов исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Признание судом недействительным правового акта, который привел к нарушению права на земельный участок или создает угрозу его нарушения, ЗК РФ (п. 1 ст. 60) отнес к числу основных правовых мер, с помощью которых

возможно защитить свои права на землю. Порядок признания такого акта недействительным урегулирован в ст. 61 ЗК РФ.

В отличие от ранее действовавшего законодательства, п. 3 ст. 222 ГК РФ допускает признание права собственности на самовольно возведенную постройку при условии, что лицу, осуществившему строительство, в установленном порядке будет выделен земельный участок под возведенным строением.

Снос самовольной постройки – юридически крайне сложная процедура. Чётких правил и процедур осуществления этого действия законодательство не содержит, а существующие санкции малоэффективны. Стоит задача – не допустить хотя бы нового строительства.

Кроме того, самовольный захват земли и строительство является административным правонарушением, за которое предусмотрено наказание в виде значительных штрафов.

В совокупности меры гражданско-правовой и административной ответственности ставят правонарушителя в крайне невыгодное положение. По сути, эти правовые ограничения предполагают снижение негативной активности, направлены на защиту общественных отношений, выполняют функцию их охраны.

Смысл и значение правотворчества состоит в том, чтобы избрать такой вариант регулирования, юридической регламентации, который бы в наиболее полной мере отвечал интересам и целям народа и законодателя, способствовал прогрессу общества.

Необходимо по возможности воздержаться от разрушения системы земельного законодательства, находящейся на стадии своего становления. Важно не допустить, чтобы из-за необдуманных решений за пределами правового поля оказался обширный круг общественных отношений, имеющих особое значение для российского общества. Важно, чтоб реформирование государственной собственности на землю опиралось не только на анализ реальной ситуации, но и на теоретические выводы, обосновывающие принятие тех или иных решений.

Summary

O.A. Begisheva. Legal regulation of registering the right on the state land ownership.

Land legislation is developing rapidly. Attempts are made to solve the urgent problems in legal regulation of land ownership relations. The situation is most complicated in the field of delimitating public domain on Russian Federation property (the federal property), Russian Federation state property, and municipal formation property (the municipal property). Recently, serious steps were taken to solve this question.

Federal law "On differentiation of the state ownership on the land" became inoperative. Normative acts in force were essentially changed. Among the existing problems, the most acute is state land ownership protection from self-willed seizure (illegal seizure) building. This work presents an attempt to analyze the situation existing in this field of public relations.

Литература

1. Конституция РФ 12.12.1993 года // Рос. газета. – 1993. – 25 дек.
2. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25 апр. 1991 г. № 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 22. – Ст. 768 (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ).

3. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 3 янв. 2006 г.) // *Собрание законодательства РФ*. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Земельный кодекс РФ от 25 ноября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. 17 марта 2006 г.) // *Собрание законодательства РФ*. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
5. *Баталова Л.М.* Особенности гражданско-правового регулирования земельных отношений в современной России. – Уфа: Уфим. полиграфкомбинат, 2005.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 2000. – № 25. – Ст. 2728.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан» // *Собрание законодательства РФ*. – 2000. – № 29. – Ст. 3117.
8. Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» (ред. от 26 дек. 2005 г.) // *Собрание законодательства РФ*. – 1996. – № 23. – Ст. 2750.
9. Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. // *Собрание законодательства РФ*. – 2001. – № 30. – Ст. 3060 (утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ).
10. Федеральный закон от 17 апр. 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. – 2006. – № 17 (ч. 1). – Ст. 1782.
11. Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 нояб. 2001 г. № 137-ФЗ // *Собрание законодательства РФ*. – 2001. – № 44. – Ст. 4148.
12. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2006 г. № 404 «Об утверждении Перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю» // *Собрание законодательства РФ*. – 2006. – № 28. – Ст. 3074.
13. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // *Собрание законодательства РФ*. – 1997. – № 30. – Ст. 3594.
14. *Зеленин А.* Правовое регулирование отношений по разграничению государственной собственности на землю: в ожидании перемен // *Законодательство и экономика*. – 2003. – № 11. – С. 49–53.

Поступила в редакцию
11.09.07

Бегишева Оксана Александровна – старший преподаватель кафедры частного права филиала Казанского государственного университета в Набережных Челнах.