

Гражданское и семейное право

УДК 349.412(094.4)

ФОРМЫ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ ПО ЗЕМЕЛЬНОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РФ

С.А. Алешукина

Тверской государственной университет

Статья посвящена вопросам правового регулирования права собственности на землю в Земельном кодексе Российской Федерации. Рассмотрены основные формы права собственности. Исследован субъектный состав права собственности на землю.

***Ключевые слова:** земля, право собственности на землю, формы собственности на землю, субъекты права собственности.*

В соответствии с Конституцией РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. То есть, по Конституции РФ, критерием разграничения различных форм собственности является носитель данного права или субъектный состав соответствующего вещного правоотношения. Глава 3 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ), посвященная вопросам правового регулирования права собственности на землю, включает в себя пять статей, каждая из которых регламентирует «свою» форму собственности, отдельно разграничивая государственную собственность на землю на собственность РФ и ее субъектов.

Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю. Статья 15 ЗК РФ детализирует положения основного закона и в общем виде определяет круг субъектов права частной собственности – граждан и юридических лиц – и объект собственности – земельные участки, приобретенные по основаниям, предусмотренным законодательством РФ. Классически право частной собственности включает в себя три правомочия – владение, пользование и распоряжение объектом собственности. Все три правомочия характерны для собственников земельных участков. Вместе с тем земля, являясь важнейшим компонентом окружающей среды и имеющая важное значение для общества и государства в целом, имеет особый правовой статус, включающий в том числе и повышенный уровень охраны. В связи с этим на собственников земельных участков возлагаются дополнительные ограничения

при осуществлении принадлежащих им правомочий, а именно: владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Пункт 1 ст. 15 ЗК РФ носит отсылочный характер, не раскрывая оснований возникновения права собственности на землю. К таким основаниям, например, можно отнести договор купли-продажи земельного участка, мены, дарения, переход прав на земельный участок по наследству, акт органов власти о выделении земельного участка и т.п. Следует обратить внимание, что данные основания могут предусматриваться как земельным, так и гражданским законодательством.

Говоря о категории земельного участка, ЗК РФ делает акцент на части земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. ГК РФ в данном контексте более широко раскрывает правомочия собственника земельного участка, указывая, что право собственности на земельный участок распространяется на находящиеся в границах этого участка поверхностный (почвенный) слой и водные объекты, находящиеся на нем растения.

Право на равный доступ к приобретению земельных участков не является универсальным по своей природе, поскольку данное право зависит от многих факторов. Так, бесспорно, что предоставление участка под индивидуальное жилищное строительство – это прерогатива физических, а не юридических лиц. Таким образом, доступ граждан и организаций к приобретению права собственности на землю может регламентироваться по-разному с учетом целевого назначения земельного участка, категории земель, а также критериев оборотоспособности земель. Кроме того, некоторые земельные участки, находящиеся в собственности государства или муниципальных образований, никогда не могут быть предоставлены физическим и юридическим лицам в собственность. Эти ограничения устанавливаются ст. 27 ЗК РФ, Водным кодексом РФ, Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и иными федеральными законами.

Учитывая национальные интересы граждан РФ, общества и государства в целом, ЗК РФ устанавливает особый режим в части приобретения права собственности на землю иностранными гражданами, лицами без гражданства и иностранными юридическими лицами. Представляется, что указание законодателя на иностранных юридических лиц следует толковать расширительно в части организаций, которые по своему законодательству РФ не признаются юридическими лицами, а по

праву страны учреждения обладают соответствующим статусом. Кроме того, данный перечень можно дополнить и российскими юридическими лицами, уставной капитал которых более чем на 50 % является иностранным.

Особый режим проявляется как в полном запрете приобретения права частной собственности на некоторые виды земель, так и в частичном ограничении данного права, выражающемся либо в дополнительных основаниях, либо в усложненной процедуре приобретения права собственности на землю. Примером полного запрета приобретения права частной собственности иностранными физическими и юридическими лицами выступает невозможность последних приобретать земельные участки, находящиеся на приграничных территориях, на территориях морских портов, земельные участки сельскохозяйственного назначения. Примером частичного ограничения возможности приобретения права частной собственности на землю иностранными физическими и юридическими лицами выступает предоставление земельных участков за плату.

Статья 16 ЗК РФ регулирует государственную форму собственности на землю. Буквальное толкование данной статьи позволяет сказать, что государственная собственность противопоставляется частной собственности (собственности граждан и юридических лиц) и муниципальной собственности (собственности муниципальных образований). Следует отметить, что, говоря о частной собственности граждан и юридических лиц, законодатель оперирует понятием «земельные участки», а говоря о собственности государства, законодатель употребляет термин «земли». Это обусловлено тем, что для предоставления земли в частную собственность представляется необходимым сформировать земельный участок, нахождение же земли в государственной собственности не обуславливается фактом ее предоставления в конкретных границах. Большинство земель в РФ находится именно в государственной собственности, что позволяет обеспечивать публичные интересы общества и государства на данный ресурс, исключая концентрацию земель в руках одних и тех же субъектов, обеспечивая рациональное использование земельных ресурсов, а также возможность контроля за целевым использованием земельных участков.

В обоих пунктах ст. 16 ЗК РФ можно отметить некую непоследовательность законодателя. Так, с одной стороны п. 1 ст. 16 ЗК РФ указывает, что государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, а с другой стороны, п. 2 ст. 16 ЗК РФ закрепляет правила разграничения государственной собственности на федеральную, регио-

нальную и муниципальную собственность. Поскольку в целом статья регулирует вопросы государственной собственности, то ссылки на муниципальную собственность в п. 2 данной статьи не должно было появиться.

Вопросы разграничения собственности на землю всегда находились под пристальным вниманием законодателя. Первоначальным актом в данной сфере выступал Указ Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2144 «О федеральных природных ресурсах», в последующем был принят закон Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю», далее – Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». С учетом вышеназванных актов в основе разграничения права собственности на землю лежит ряд признаков:

наличие на земельном участке здания, строения и сооружения, находящихся соответственно в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

субъект, которому предоставлен земельный участок, является субъектом федерального, регионального или местного значения;

значение земельного участка, определенное законодательством.

Статья 17 ЗК РФ называет три группы земельных участков, которые находятся в федеральной собственности:

во-первых, это земельные участки, отнесенные к федеральной собственности в соответствии с федеральными законами. Так, например, Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» закрепляет, что «земли и другие природные ресурсы, предоставленные для нужд Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, находятся в федеральной собственности», закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании» закрепляет, что «земельные участки, занимаемые предприятиями и (или) объектами, по роду деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования, находятся в федеральной собственности и передаются в постоянное (бессрочное) пользование этим предприятиям и (или) объектам» и др.;

во-вторых, это земельные участки, на которые право собственности Российской Федерации возникло при разграничении государственной собственности на землю, т. е. земельные участки, указанные в изданных Правительством РФ до 01.07.2006 г. актах об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации возникает право собственности при разграничении государственной

собственности на землю. В соответствии со ст. 3.1. Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» «в целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;

земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;

земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного срочного пользования у государственных академий наук, а также у организаций, созданных государственными академиями наук и (или) подведомственных таким государственным академиям наук;

земельные участки, предоставленные в аренду Государственной компании "Российские автомобильные дороги" федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства;

иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли»;

в-третьих, это земельные участки, право собственности на которые возникает в соответствии с гражданским законодательством. Как указывалось ранее, к таким основаниям могут относиться договоры купли-продажи земельного участка, мены, дарения, переход прав на земельный участок по наследству и т.п. В качестве специальных оснований возникновения права собственности на землю у такого субъекта, как государство, следует отметить реквизицию, выкуп земельных участков для государственных нужд, конфискацию земельных участков как меру ответственности за нерациональное использование земельных участков.

Пункт 1 ст. 18 ЗК РФ практически дословно воспроизводит п. 1 ст. 17 ЗК РФ с той лишь разницей, что в данном случае речь идет о государственной собственности, относящейся к собственности субъектов РФ.

В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности субъектов Российской Федерации относятся:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

К собственности двух субъектов РФ – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга отнесены не только указанные выше земельные участки, но и те участки земель, от которых отказался собственник и которые относятся к муниципальной собственности, но расположены в границах соответственно Москвы или Санкт-Петербурга.

Кроме того, к собственности субъектов РФ относятся особо охраняемые природные территории регионального значения.

Возникновение права собственности на земельные участки у субъектов РФ также возможно по основаниям, предусмотренным ст. 8 Гражданского кодекса РФ.

Статья 19 ЗК РФ называет 4 категории земель, находящихся в муниципальной собственности. Во-первых, в муниципальной собственности находятся земельные участки, которые признаны таковыми в соответствии с законами федерального и регионального уровня. В качестве примера можно назвать п. 6 ст. 2 закона «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г., в соответствии с которым «особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления». В качестве еще одного примера можно назвать закон Тверской области от 10 июля 2008 г. № 80-ЗО «О разграничении муниципального имущества между Бежецким районом Тверской области и входящими в его состав поселениями». Во-вторых, к муниципальной собственности относятся земельные участки, права на которые возникли при разграничении государственной собственности на землю. Так, в целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся:

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или не-

коммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

С учетом закрепленного в кодексе положения о возможности возникновения права муниципальной собственности на землю в соответствии с основаниями, предусмотренными гражданским законодательством, отдельное внимание уделено возникновению права на бесхозные вещи, т.е. на земельный участок, от права собственности на который собственник отказался. Данный участок является собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка.

Наконец, в муниципальную собственность могут безвозмездно передаваться земельные участки из федеральной собственности.

В целях развития муниципальных образований им могут передаваться земли, находящиеся в государственной собственности. При такой передаче необходимо учитывать ряд правил:

передаваемые земли могут находиться как в пределах, так и за пределами муниципальных образований;

целевое назначение передачи земель – развитие муниципальных образований;

безвозмездность отношений по передачи земельных участков в муниципальную собственность;

собственниками передаваемых земельных участков могут выступать РФ и субъекты РФ.

В качестве примера можно привести Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 244-ФЗ «О передаче земельных участков, находящихся в границах курортов федерального значения, в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность, об отнесении указанных земельных участков к федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности и о внесении изменения в Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях".

Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ ст. 19 ЗК РФ дополнена п. 5, а Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ в п. 5 ст. 19 ЗК РФ внесены изменения, вступающие в силу с 1 марта 2015 г. Данные изменения предполагают возможность передачи в собственность муниципальных образований земельных участков из федеральной собственности, собственности субъектов РФ и собственности других муниципальных образований для целей их бесплатного предоставления гражданам в соответствии со ст. 28 ЗК РФ.

FORMS OF LAND OWNERSHIP ON THE LAND LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

S.A. Aleshukina

Tver State University

The article deals with the legal regulation of property rights to land in the Land Code of the Russian Federation. The basic form of ownership. Studied subject structure of land ownership rights.

Keywords: *land, land ownership, forms of land ownership, subjects of property rights.*

Об авторе:

АЛЕШУКИНА Светлана Александровна – канд. юр. наук, доцент кафедры гражданского процесса и правоохранительной деятельности Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: irinavladimirova@inbox.ru

Алешукина С.А. Формы собственности на землю по земельному законодательству РФ // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2014. № 4. С. 6 – 13.