

УДК 347.235

## Особенности возникновения (приобретения) права муниципальной собственности на земельные участки



**Ахмадеева Н.Н.**

Главный специалист отдела правового обеспечения  
муниципального казенного учреждения  
«Комитет земельных и имущественных отношений  
Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани»

*В статье разграничиваются публично-правовые и частноправовые основания возникновения (приобретения) права муниципальной собственности на земельные участки, исследуются случаи возмездного и безвозмездного присвоения земельных участков муниципальными образованиями, анализируются проблемы изъятия земельных участков для муниципальных нужд, вопросы принудительного выкупа участков по требованию частных собственников.*

*Ключевые слова: муниципальная собственность, земельный участок, муниципальные нужды, изъятие земельного участка, принудительный выкуп земельного участка.*

В основании приобретения права муниципальной собственности на земельный участок, как и любого иного гражданского права, лежат различные юридические факты, в большинстве случаев – фактические составы. Согласно ст. 25 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК) [1] право муниципальной собственности возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежит государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» [2].

Е.А. Галиновская указывает, что при толковании норм земельного законодательства следует придерживаться положений ст. 25 ЗК РФ, согласно которой основания возникновения прав на землю могут быть установлены только на федеральном уровне [3]. Вместе с тем Г.Н. Эйриян обоснованно говорит об отсутствии в действующем законодательстве системного регулирования отношений, связанных с возникновением прав на земельные участки [4].

Ст. 19 ЗК РФ предусматривает возможность возникновения права муниципальной собственности на землю на следующих основаниях: во-первых, в результате признания федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации; во-вторых, по результатам разграничения государственной собственности на

землю; в-третьих, возможна безвозмездная передача земельного участка в собственность муниципального образования для обеспечения его развития из находящихся в государственной собственности (в том числе за пределами границ муниципальных образований) земель; в-четвертых, ЗК РФ предусматривает безвозмездную передачу земельного участка, находящегося в публичной собственности одного субъекта (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) в публичную собственность другого субъекта – муниципального образования. В этом случае целью такой передачи является дальнейшее предоставление данного земельного участка гражданам бесплатно в соответствии со статьей 28 ЗК РФ. В-пятых, рассматриваемое право, как и любое иное право собственности, может приобретаться по основаниям, установленным гражданским законодательством.

Таким образом, все основания следует разделить на публично-правовые – устанавливаются земельным законодательством и не затрагивают напрямую, то есть непосредственно, частноправовой элемент; и частноправовые – устанавливаются гражданским законодательством и в большинстве случаев влекут не только возникновение (приобретение) муниципальной собственности, но и прекращение частной собственности на земельные участки.

Основания, указанные в Гражданском кодексе РФ (далее – ГК РФ, ГК), – частноправовые, их

представляется возможным разграничить на общие и специальные. К первым относятся основания, по которым право собственности на земельные участки может приобретаться любым субъектом хозяйственных отношений. К их числу, в частности, относятся: приобретение права собственности на основании гражданско-правового договора; обращение взыскания на земельный участок по обязательствам его собственника по решению суда и др. Ко вторым – основания, закрепленные законом для приобретения права муниципальной собственности: выкуп участка, обремененного публичным (муниципальным) сервитутом по требованию частного собственника (п. 7 ст. 23 ЗК РФ); принудительное изъятие земельного участка и приобретение права собственности на бесхозяйную недвижимую вещь (п. 3 ст. 225 ГК). Последнее основание особо выделено п. 1.1 ст. 19 ЗК РФ.

Принудительное изъятие земельного участка с последующим приобретением на него права собственности муниципальным образованием имеет различные проявления: выкуп участка для муниципальных нужд (ст. 279 ГК); приобретение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, отчуждаемого лицом, которому он не может принадлежать на праве собственности в силу закона, муниципальным образованием в случае отсутствия лица, изъявившего желание приобрести этот земельный участок (п. 3 ст. 5 Закона № 101-ФЗ); изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства, и приобретение на него права муниципальной собственности в случае признания несостоявшимися публичных торгов по продаже земельного участка (ст. 285 ГК РФ). Частным случаем последнего является изъятие земельного участка, который не используется в соответствии с целевым назначением (ст. 284 ГК РФ).

Кроме того, возможен случай не принудительного изъятия земельного участка у частного собственника, а случай принудительного выкупа, осуществляемого по требованию его собственника, если участок обременен публичным сервитутом, установление которого приводит к невозможности использования участка. Основная особенность здесь заключается в том, что требование об изъятии участка, в том числе посредством выкупа, с возмещением органом государственной власти или органом местного самоуправления, установившими публичный сервитут, убытков или предоставления равноценного земельного участка с возмещением убытков, исходит от самого собственника земельного участка (п. 7 ст. 23 ЗК РФ).

Признание права муниципальной собственности законом, например, имеет место в п. 6 ст. 2 Федерального закона от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» [5], где сказано, что такие территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. Особо охраняемые

природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

В целом следует констатировать тот факт, что данное основание не является особо распространенным, хотя и названо в ст. 19 ЗК РФ первым.

Следующее основание возникновения (приобретения) права муниципальной собственности на земельные участки, родственное предыдущему, но не тождественное с ним, – разграничение государственной собственности на землю. Оно обосновано раскрывается в Законе о введении в действие ЗК РФ, а не в самом ЗК, ибо процесс разграничения имеет конечный характер, следовательно, это временное явление, как и регулирующие его статьи [6].

Третьим основанием является акт безвозмездной передачи земельного участка в муниципальную собственность с целью обеспечить развитие соответствующего муниципального образования. В данном случае публичная собственность на земельный участок сохраняется, но меняется ее форма с государственной на муниципальную.

Перейдем к рассмотрению такого основания как безвозмездная передача земельного участка, находящегося в публичной собственности одного субъекта (РФ, субъекта РФ, муниципального образования) в публичную собственность другого субъекта – муниципального образования с целью дальнейшего предоставления данного земельного участка гражданам бесплатно в соответствии со статьей 28 ЗК РФ. Отметим, что данное основание встречается нечасто.

Рассмотрим специальные гражданско-правовые основания возникновения (приобретения) права муниципальной собственности на земельные участки: изъятие участка в результате выкупа для муниципальных нужд, изъятие земельного участка в качестве санкции за нарушение законодательства, присвоение бесхозяйного участка земли. Необходимо различать изъятие для государственных или муниципальных нужд и реквизицию, на что обращено внимание в Решении Верховного Суда Республики Татарстан от 14 июля 2003 г. № ЗП-1-65/03.

Возможность изъятия земельного участка у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа предусматривает п. 1 ст. 279 ГК РФ. Выкуп осуществляется тем публично-правовым образованием, для нужд которого изымается земля.

Необходимыми элементами фактического состава, лежащего в основании приобретения права муниципальной собственности, в данном случае будут: принятие соответствующего решения органом местного самоуправления, государственная регистрация данного решения, письменное уведомление собственника земельного участка о предстоящем изъятии и о произведенной регистрации решения о нем, заключение соглашения о выкупе или принятие судом решения о нем, государственная регистрация

права муниципальной собственности на выкупленный земельный участок.

Следует обратить внимание, что сама возможность принудительного выкупа земельного участка не для государственных, а для муниципальных нужд воспринималась неоднозначно. Это вызвало необходимость вмешательства Конституционного Суда РФ, который разъяснил, что конституционно-правовой статус местного самоуправления предполагает обеспечение решения вопросов местного значения в интересах населения и одновременно осуществление функций государства [7].

Предоставление органам местного самоуправления полномочия по принудительному отчуждению в исключительных случаях, связанных с размещением объектов муниципального значения, земельных участков при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов обусловлено необходимостью решения публично значимых вопросов местного значения, а порядок его реализации связан теми же условиями, которые предусмотрены для случаев отчуждения имущества для государственных нужд (ст.ст. 279-282 ГК РФ, ст.ст. 49, 55, 57 и 63 ЗК РФ).

Е.А. Конюх под государственными (муниципальными) нуждами предлагает понимать указанные в законе, возникшие объективно общественно значимые потребности, удовлетворение которых с необходимостью обусловлено интересами широкого круга субъектов, и которые реализуются публично-правовыми образованиями в порядке, установленном законом [8]. Вместе с тем Н.П. Кабытов отмечает, что в положениях земельного и гражданского законодательства отсутствует понятие государственных и муниципальных нужд, поэтому сказать однозначно, к какому термину ближе понятие «государственные и муниципальные нужды»: «общественная польза» или «общественная необходимость», трудно [9]. Тем более справедливой представляется точка зрения Н.А. Сыродоева, предлагающего обратиться к термину «общественные нужды», ибо понятие «государственные и муниципальные нужды» далеко не всегда совпадает с реальными потребностями общества [10, с. 69]. Как видно, несмотря на легальное закрепление возможности юридической процедуры выкупа земельного участка для муниципальных нужд, вопрос о его правовой природе не решен до сих пор.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд является широко применяемым юридическим механизмом воздействия государства в лице его уполномоченных органов на принадлежность земельных участков определенным субъектам земельных отношений [11].

Выкуп, как правило, рассматривается как разновидность изъятия земельного участка, «которое производится за выкупную цену» [12]. Справедливо отмечается, что выкуп выступает одной из форм изъятия участка земли, применяющейся исключи-

тельно к собственнику такого участка, поэтому необходимо дифференцировать выкуп как процесс и соглашение о выкупе как договор (сделку) [13].

Подчеркнём, что изъять земельный участок для муниципальных нужд можно только у частного собственника. Согласно разъяснению Президиума ВАС РФ, изъятие земельного участка, находящегося в федеральной собственности, другим публичным собственником повлекло бы прекращение его использования для соответствующих публичных нужд, что невозможно осуществить в порядке, урегулированном гражданским законодательством. Указанные отношения имеют не гражданско-правовой, а публично-правовой характер. В связи с этим порядок изъятия земельных участков у РФ для нужд муниципальных образований гражданским законодательством не предусмотрен [14].

В целом следует отметить, что в отличие от изъятия земельного участка ввиду ненадлежащего использования, изъятие для публичных нужд реализуется независимо от неправомерности поведения лица, обладающего правом на земельный участок, то есть по данному основанию прекращается субъективное имущественное право добросовестного законного правообладателя (собственника, землепользователя, землевладельца, арендатора земельного участка) [15].

Схожая ситуация имеет место, если в собственности лица по основаниям, допускаемым законом, оказался участок из земель сельскохозяйственного назначения, и это влечет за собой нарушение требований ст. 3 и (или) п. 2 ст. 4 Закона от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» [16]. В этом случае земельный участок должен быть отчужден собственником в течение года со дня возникновения права на такой участок и, соответственно, обязанности по его отчуждению. Иначе отчуждение происходит принудительно на торгах в судебном порядке. Если же лицо, изъявившее желание приобрести данный участок, отсутствует, он приобретает субъектом Российской Федерации либо в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальным образованием по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности.

Ст. 285 ГК РФ определяет основание-санкцию для изъятия участка земли. Она применяется к собственнику участка за совершение такого правонарушения как использование земельного участка с нарушением законодательства. В данном случае законодатель прямо называет два нарушения правил рационального использования земли: использование участка в противоречии с его целевым назначением и использование участка, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель либо значительному ухудшению экологической обстановки.

Таким образом, установленное ст. 284 ГК изъятие земельного участка, который не используется в

соответствии с его целевым назначением, выступает частным случаем изъятия-санкции. При этом ГК закрепляет целевое назначение не как некую общую категорию, а четко определяет случаи обязательного целевого использования: сельскохозяйственное производство и жилищное или иное строительство.

Присвоение бесхозной недвижимой вещи, в нашем случае – земельного участка, регулируется, с одной стороны, нормами ст. 225 ГК РФ, а с другой – ст. 19 ЗК РФ. В юридической литературе отмечено, что в данном случае имеются отдельные противоречия между актами земельного и гражданского законодательства, поскольку ЗК РФ автоматически после регистрации прекращения права прежнего собственника признает право муниципальной собственности на земельный участок, от которого частный собственник отказался, а ГК РФ устанавливает для этого судебный порядок [3].

Все основания приобретения права муниципальной собственности на земельные участки следует разделять на публично-правовые и частноправовые. Последние дифференцируются на общие и специальные. Кроме того, приобретать право собственности на земельный участок по специальным основаниям муниципальные образования могут как возмездно, так и безвозмездно. В первом случае речь идет о принудительном изъятии либо по инициативе муниципального образования (для муниципальных нужд; в качестве санкции за нарушение земельного законодательства; при неотчуждении участка лицом, которому он не может принадлежать), либо по инициативе частного собственника, обладающего участком, обремененным муниципальным сервитутом. Безвозмездно муниципальным образованием приобретается участок, от права собственности на который частный собственник отказался.

#### *Литература:*

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (действ. ред. от 19.04.2013). – URL: <http://www.consultant.ru/popular/earth/>
2. Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146133>
3. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Отв. ред. Боголюбов С.А. – 7-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2011. – 332 с.
4. Эйриян, Г.Н. Применение приобретательной давности к земельным участкам // Адвокат. – 2003. – № 7. – С. 24-28.
5. Федеральный закон от 14.03.1995 г. N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изм. и доп.) – URL: <http://base.garant.ru/10107990/>
6. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / Под ред. С.И. Сай, С.А. Боголюбова. – СПб.: Питер, 2008. – 480 с.
7. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июня 2008 г. № 435-О-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2009. – № 1.
8. Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. – 2006. – № 1. – С. 30-43.
9. Кабытов Н.П. Основания изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд // Апелляция. Арбитражные споры. – 2008. – № 3. – Система ГАРАНТ, 2011.
10. Сыродоев Н.А. Возникновение прав на землю // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 65-73.
11. Сидорова Е.Л. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Журнал российского права. – 2010. – № 4. – С. 140-147.
12. Гражданское право в вопросах и ответах. 2-е изд., перераб. и доп.: учеб. пособие / Под ред. Алексеева С.С. – М.: Проспект; Екатеринбург: Институт частного права, 2009. – 368 с.
13. Дихтяр А.И., Клейменова Е.С. Практическое пособие «Изъятие (выкуп) земельного участка для государственных и муниципальных нужд: вопросы теории и практики». – Система ГАРАНТ, 2008.
14. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2011 г. № 9987/11. – URL: <http://www.arbitr.ru/>
15. Сидорова Е.Л. Анализ арбитражной практики по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд // Законодательство и экономика. – 2010. – № 10. – С. 54-59.
16. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 07.06.2013) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=147316>

## **Creation (Acquisition) of the Right of Public Property for Plots of Land**

*N.N. Akhmadeeva*

*Committee of the land and property relations of Executive committee of municipality of the city of Kazan*

*The paper distinguishes between public and private bases of creation (acquisition) of the right of public property for plots of land. The author analyzes cases of compensated and uncompensated embezzlement of plots of land by municipal units, the seizure of plots of land for municipal needs and mandatory buyout of land at the request of private owners.*

*Key words: municipal property, plot of land, municipal needs, seizure of plot of land, mandatory buyout of land.*