

К вопросу о приобретении права собственности на земельные участки по давности владения

Н. Ю. Чаплин

первый заместитель председателя Московской областной думы
Адрес: 129063 Москва, Проспект Мира, д. 72
E-mail: moduma@yandex.ru

To the Question on Usucaption of the Land Plots

N. Yu. Chaplin

First Deputy Chairman of the Moscow Regional Duma
Address: 129063, Moscow, Prospect Mira, 72
E-mail: moduma@yandex.ru

Аннотация

В статье автор обращается к дискуссионным проблемам в отношении приобретения права собственности на земельные участки в силу приобретательной давности. В числе таких проблем рассматривается вопрос о неопределенности формы собственности на земельный участок (частная, государственная или муниципальная), который может быть приобретен в собственность по данному основанию. В целом в доктрине сложились три подхода: первый подход заключается в полном отрицании возможности приобретения права собственности на земельный участок по данному основанию; представители второго подхода считают возможным применение данного института только в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности; третья позиция состоит в отсутствии каких-либо препятствий к приобретению права собственности по давности владения. В решении рассматриваемого вопроса автор считает необходимым исходить из значения земли и земельных участков как природного объекта, имеющего одновременно большую экономическую ценность. На этой основе в статье сформулированы соответствующие выводы.

Ключевые слова: основания приобретения права собственности, земельный участок, приобретательная давность, право частной и публичной собственности.

Abstract

In the article, the author refers to the controversial issues of usucaption of the land plots. Among such problems there is the question of uncertainty of the form of ownership of the land plot (private, state or municipal) which can be acquired in property. In general, the doctrine has three approaches: the first approach is the complete denial of the possibility of acquiring ownership of land on this basis; representatives of the second approach proceed from the possibility of applying this institution only in relation to land plots in private ownership; the third position is the absence of any obstacles to the acquisition of property rights by prescription of ownership. In solving this issue, the author considers it necessary to proceed from the value of land and land plots as a natural object, which at the same time has great economic value. Based on the foregoing, the article formulated the relevant conclusions.

Keywords: grounds for the acquisition of property rights, land, acquisition prescription, right of private and public ownership.

Основания возникновения права частной собственности на земельные участки определены в статье 25 Земельного кодекса РФ¹ (ЗК РФ). В соответствии с названной нормой права собственности на земельные участки возникают по основаниям, установленным гражданским законодатель-

ством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости». Глава 17 Гражданского кодекса РФ² (ГК РФ), посвященная праву собственности и другим вещным правам на землю, никак

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – 29 октября. – № 44. – Ст. 4147.

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – 5 декабря. – № 32. – Ст. 3301.

не конкретизирует положения статьи 25 ЗК РФ, поэтому в решении этого вопроса следует руководствоваться общими положениями ГК РФ о возникновении права собственности.

В соответствии со статьей 8 ГК РФ в качестве соответствующих оснований приобретения права собственности на земельные участки могут выступать:

- договоры и иные сделки, направленные на отчуждение земельного участка;
- акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей;
- судебные решения, установившие гражданские права и обязанности;
- иные основания, допускаемые законом.

Статья 218 ГК РФ конкретизирует основания приобретения права собственности на имущество, устанавливая основания для приобретения права собственности на имущество как имеющее собственника, так и не имеющее. Право собственности на земельный участок, который имеет собственника, может быть приобретено другим лицом на основании сделки об отчуждении. В случае смерти гражданина право собственности на принадлежащий ему земельный участок переходит к другим лицам в соответствии с завещанием или законом. В случае реорганизации юридического лица право собственности на земельный участок переходит к его правопреемникам. Бесхозный земельный участок, не признанный по решению суда поступившим в муниципальную собственность, может быть вновь принят во владение, пользование и распоряжение оставившим его собственником либо приобретен в собственность в силу приобретательной давности.

Статья 234 ГК РФ на первый взгляд содержит вполне понятную формулировку – лицо (гражданин или юридическое лицо), не являющееся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющее им как своим собственным недвижимым имуществом в течение

пятнадцати лет, приобретает право собственности на это имущество. Однако отечественной доктриной и практикой применения данного института был выявлен целый ряд нерешенных проблем. Одна из них заключается в неопределенности формы собственности на земельный участок (частная, государственная или муниципальная), который может быть приобретен в собственность по данному основанию. О наличии рассматриваемой проблемы свидетельствует анализ Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, согласно которым одним из направлений государственной политики в указанной сфере является совершенствование порядка применения приобретательной давности в качестве основания для возникновения права собственности¹.

Наибольшее распространение в доктрине и в судебной практике получила позиция, согласно которой приобретательная давность может быть применима только в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности² [2. – С. 92–94; 3. – С. 151]. Как справедливо отмечает И. А. Колесникова, приобретательная давность может применяться лишь в отношении земельных участков, принадлежащих на праве частной собственности. Все иные земельные участки не могут быть бесхозным имуществом, поскольку все земли в России находятся или в государственной, или в муниципальной собственности [2. – С. 91]. А. С. Трифонов считает, что земельные участки могут быть приобретены по основанию приобретательной давности только тогда, когда они находятся в муниципальной или в государственной собственности [4. – С. 74]. Как указывают А. П. Анисимов и А. Я. Рыженков, если участок находится в частной собственности, у него есть официальный собственник, который фигурирует в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (ЕГРП), потому ни о добросовестности, ни о возможности владения участком как своим не может быть и речи [1. – С. 86–92]. Подобный вывод находит подтверждение также в судебной практике³.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы» // Собрание законодательства РФ, – 2012. – № 12. – Ст. 1425.

² См.: Решение Октябрьского районного суда г. Томска от 1 июня 2016 г. по делу № 2-1701/2016; Решение Елизовского

районного суда Камчатского края от 23 мая 2016 г. по делу 2-1271/2016; Определение ВАС РФ от 26 октября 2012 г. № ВАС-13430/12 по делу № А41-31266/11 // СПС «КонсультантПлюс» и т. д.

³ Решение Хабаровского районного суда Хабаровского края от 2 июня 2016 г. по делу № 2-2205/2016; Решение Анивского районного суда Сахалинской области от 30 мая 2016 г. по делу № 2-266/2016 и т. д.

В доктрине также высказана позиция, согласно которой если земельный участок поставлен на кадастровый учет, имеет границы, а право на него частного или публичного собственника зарегистрировано в ЕГРП, то на такой земельный участок право собственности другого лица в силу приобретательной давности возникать не должно. Любые попытки самовольного захвата земельного участка должны пресекаться со стороны уполномоченных органов власти. Так, С. Ю. Чашкова указывает, что самовольное занятие земель никогда не станет добросовестным действием, так как в его основе всегда лежит неправомерный поступок, иными словами о добросовестном владении не может быть речи [5. – С. 55].

В решении данного вопроса следует обратиться в первую очередь к конституционным нормам, согласно которым в нашей стране признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Исходя из данного постулата предоставление различной степени защиты в отношении форм собственности недопустимо. Таким образом, нам видится только два решения указанной проблемы: либо из института приобретательной давности недвижимое имущество подлежит исключению, либо приобрести право собственности по данному основанию можно на любой земельный участок, находящийся в частной или публичной собственности при соблюдении установленных в законе условий.

Анализ действующего законодательства на первый взгляд позволяет сразу прийти к выводу о невозможности приобретения права собственности на земельный участок в силу приобретательной давности в принципе. Предусмотренная в административном законодательстве ответственность за самовольное занятие земельного участка действительно должна исключать «добросовестность» из числа необходимых для соблюдения условий приобретательной давности.

Однако, как нам представляется, в решении рассматриваемого вопроса необходимо исходить из значения земли и земельных участков как природных объектов, имеющих одновременно большую экономическую ценность. Если собственник земельного участка (при этом не играет роли публичный это собственник или частный) не использует земельный участок по его назначению, земельный участок постепенно утрачивает свои природные свойства, что может привести в итоге

к их полной утрате и невозможности в дальнейшем его использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Приведение земельных участков в пригодное для использования состояние может стать весьма затратным и долгосрочным процессом. Поэтому в данном случае приоритетное значение должен иметь факт признания земельного участка составной частью окружающей среды, в связи с чем земельное и экологическое законодательство предусматривают ряд особых мер по его охране. В частности, органы государственного земельного надзора или муниципального земельного контроля должны заниматься выявлением фактов неиспользования земельных участков, а при их выявлении принимать ряд мер, предусмотренных законодательством, вплоть до принудительного прекращения права частной собственности в судебном порядке с последующей продажей такого земельного участка на торгах (ст. 285 ГК РФ). Однако на практике это происходит далеко не всегда. Следовательно, ситуация, когда приобретающий в силу давностного владения право собственности на земельный участок новый собственник, использующий его по прямому назначению с учетом разрешенного использования, будет в большей степени способствовать сохранению земель.

Что касается дискуссии в отношении форм собственности на земельный участок, считаем необходимым поддержать позицию ученых, по мнению которых в силу давностного владения право собственности может возникнуть в отношении земельного участка, находящегося как в частной, так и в публичной собственности.

Норма ЗК РФ об основаниях возникновения прав на землю является отсылочной – право собственности на земельный участок возникает по основаниям, установленным гражданским законодательством. В соответствии с гражданским законодательством приобретательная давность является одним из таких оснований. Положения ГК РФ о приобретательной давности распространяются также на объекты недвижимого имущества, к которым относится и земельный участок. Поскольку статья 234 ГК РФ не содержит исключений из перечня недвижимости, мы делаем вывод о том, что ее положения должны применяться и в отношении земельных участков.

Основной аргумент противников давностного владения в отношении публичных земельных участков (равно как и позиция многих судов) за-

ключается в том, что статья 39.1. ЗК РФ не называет приобретательную давность в качестве основания возникновения прав на земельные участки, предоставляемые из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. В данном случае, как нам кажется, происходит подмена понятий. Ключевое слово в рамках статьи 39.1. ЗК РФ – «предоставляемые». Иными словами, при соблюдении установленной законом процедуры по решению публичного собственника земельного участка у третьих лиц возникают на него права в объеме, определяемом публичным собственником.

Посредством приобретательной давности право собственности возникает на не предоставляемый участок, а на земельный участок, в сохранении и использовании которого не заинтересован титульный собственник. Таким образом, мы приходим к выводу, что приобретательная давность представляет собой самостоятельное гражданско-правовое основание приобретения права собственности на земельные участки, которое следует отличать от оснований предоставления прав на земельные участки, находящиеся в публичной собственности. Эти основания существуют параллельно и не могут (не должны) исключать друг друга.

Вместе с тем очевидно, что изложенные в действующей редакции статьи 234 ГК РФ условия приобретения права собственности на земельные участки по давности владения не могут в полной мере применяться в отношении земельных участков. Кроме того, следует помнить об административной ответственности за самовольное занятие земельного участка. В целях решения данного вопроса считаем, что ГК РФ следует дополнить положениями, конкретизирующими условия и процедуру приобретения права собственности на земельный участок посредством применения института приобретательной давности исходя из существующей специфики правового режима земельных участков как объектов недвижимости и как составной части окружающей среды. При этом в настоящее время российский закон не устанавливает специальных требований и условий применения норм о приобретательной давности к земельным участкам, находящимся как в частной, так и публичной собственности при очевидных различиях в их правовом режиме, что в перспективе предполагает детализацию сферы применения правил статьи 234 ГК РФ.

Список литературы

1. *Анисимов А. П., Рыженков А. Я.* Приобретение права частной собственности на земельные участки в силу давности владения // Современное право. – 2016. – № 10. – С. 86–92.
2. *Колесникова И. А.* Приобретательная давность как один из способов приобретения права собственности на землю // Право и экономика. – 2006. – № 7. – С. 92–94.
3. *Крассов О. И.* Земельное право современной России. – М., 2004.
4. *Трифонов А. С.* Гражданско-правовой режим земель промышленности : дис. ... канд. юр. наук. – Волгоград, 2006.
5. *Чашкова С. Ю.* Приобретательная давность как основание возникновения права собственности на землю // Сибирский юридический вестник. – 2001. – № 2.