

УДК 347.233

О механизме осуществления права распоряжения земельным участком, находящимся в федеральной собственности**Гатин А.И.**

Соискатель кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского (Приволжского) федерального университета

Статья посвящена раскрытию природы механизма осуществления Российской Федерацией права распоряжения федеральными земельными участками как сложного, многогранного правового явления, выявлению его признаков и структурных элементов.

Ключевые слова: государство, собственник, федеральные земельные участки, механизм осуществления права собственности, право распоряжения, элементы структуры.

Актуальность избранной проблематики обосновывается несколькими факторами. Во-первых, Российская Федерация (далее – государство, РФ), оставаясь собственником определенных объектов гражданских прав, и, в первую очередь, недвижимости, сохраняет за собой доминирующее место среди иных участников современного гражданского оборота. Во-вторых, следует признать, что в собственности РФ находится достаточно большой земельный фонд, в отношении которого государство осуществляет правомочие распоряжения¹. В-третьих, осуществление государством своего права собственности на федеральные земельные участки связано, прежде всего, с удовлетворением публичных нужд. Таким образом, перечисленные выше обстоятельства ясно свидетельствуют о том, что исследование механизма осуществления права распоряжения земельными участками, находящимися в федеральной собственности, является своевременным и представляет большой интерес для современной российской цивилистической науки и для практики применения.

Исследование обозначенной проблематики, полагаем, следует начать с определения понятия «осу-

¹ В подтверждение сказанному об осуществлении государством правомочия распоряжения федеральными земельными участками можно привести следующие данные. Так, в соответствии с материалами Доклада «О состоянии и использовании земель Республики Татарстан» на 1 января 2012 г. в федеральной собственности находится 1696,2 тыс. га земли; в республиканской – 26,6 тыс. га; в муниципальной – 1873,4 тыс. га; в частной собственности граждан и юридических лиц – 3187,5 тыс. га [1].

ществления РФ права собственности федеральным земельным участком», поскольку право распоряжения является одним из элементов содержания субъективного права собственности. Теоретической предпосылкой искомого значения является дефиниция, сформулированная Е.В. Вавилиным об общем понятии «осуществление субъективного права». В частности, он указывает, что «под осуществлением субъективного гражданского права понимается реализация управомоченным лицом тех возможностей, которые составляют содержание принадлежащего ему субъективного гражданского права» [цит. по: 2]. Иными словами, «осуществление субъективного права – это сами действия (бездействие), это – поведение управомоченного лица» [цит. по: 2]. Соответственно, под осуществлением государством права собственности на земельный участок следует понимать действия (бездействие) государства в рамках реализации возможности по владению, пользованию и распоряжению федеральным земельным участком. Причем хотелось бы отметить, что действие государства по осуществлению субъективного права собственности наступает одновременно с момента возникновения у него данного субъективного гражданского права независимо от того, желает ли собственник осуществления права или нет.

Подтверждением сказанному являются правила п. 2 ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», из которых следует, какое имущество не подлежит приватизации, в

частности, это земли, за исключением отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости, в том числе имущественные комплексы [3]. Другими словами, если данные земли закон не разрешает передавать в собственность иным субъектам гражданского оборота, то, в соответствии со ст. 209, ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) [4], государство, являясь собственником данной недвижимости, осуществляет свое субъективное право.

Таким образом, основываясь на учении Е.В. Вавилина, можно сказать, что осуществление субъективного права собственности на федеральный земельный участок можно рассматривать в разных плоскостях: во-первых, как деяние, т.е. определенное поведение, проявляющееся как в действии, так и в бездействии государства по владению, пользованию и распоряжению федеральным земельным участком, направленное на удовлетворение публичных нужд; во-вторых, достижение юридической (правовой) цели [см.: 2].

Если характеризовать отдельное правомочие распоряжения федеральным земельным участком, то, полагаем, его можно дефинировать следующим образом: это один из элементов осуществления субъективного права собственности, выражающийся в возможности государства в лице компетентных органов самостоятельно совершать действия (бездействии), связанные с заботой об устройстве, использовании земельного участка, входящего в состав федеральной собственности, и управлении имуществом, находящимся на нем с целью удовлетворения публичных интересов и нужд.

Как правило, осуществление любого субъективного права влечет за собой возникновение другого или других субъективных прав, а соответственно, их осуществление. Так, например, при осуществлении своего права собственности, а более конкретно, правомочия распоряжения, государство принимает решение об отчуждении федерального земельного участка, вследствие чего и совершает определенные действия. Однако результатом такого действия со стороны государства является приобретение новым собственником вместе с земельным участком всего объема субъективных прав на него. Иными словами, осуществление субъективных гражданских прав само по себе не происходит, а находится в динамической взаимосвязи с другими субъективными правами.

Такая сложная природа осуществления субъективного права собственности государства на принадлежащие ему земельные участки побуждает нас к исследованию вопроса о механизме осуществления субъективного права собственности государства на земельные участки вообще и правомочия распоряжения ими, в частности, что и является целью нашего изыскания в рамках настоящей статьи. В этой связи, считаем, вначале следует определить понятие данно-

го правового явления. Исходя из смысловой нагрузки термина «механизм», т.е. «система, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности» [5, с. 354], следует признать, что в юриспруденции оно имеет самое широкое применение.

Так, С.С. Алексеев привел убедительные доводы в пользу применения данной категории при характеристике правового регулирования общественных отношений и обосновал, что под механизмом правового регулирования следует понимать последовательность определенных стадий, состоящих из соответствующих элементов, выделив стадии механизма: 1) «регламентирование общественных отношений, нуждающихся в правовом опосредовании», которой соответствуют такие элементы, как нормы права; 2) «действие юридических норм, в результате которых возникают или изменяются правовые отношения», элементом которой являются правовые отношения; 3) реализация субъективных прав и обязанностей [см.: 6, с. 50-57]. В дальнейшем ученый пришел к выводу о том, что в зависимости от характера регулируемых отношений механизм правового регулирования может иметь разную структуру [см.: 7, с. 364-369].

В науке гражданского права проблеме исследования категории «механизм» также уделяется пристальное внимание, в частности, в плоскости нашей проблематики. Поскольку разрешение теоретического вопроса об осуществлении субъективного гражданского права невозможно без вскрытия внутреннего механизма его исполнения, цивилистами он изучается достаточно глубоко. Как справедливо отмечается в юридической литературе, механизм осуществления субъективных гражданских прав и исполнения субъективных гражданских обязанностей представляет собой сложное юридическое понятие. Это – «отмеченное специфическими отраслевыми чертами правовое явление», целью которого является «гарантирование фактической реализации субъективных прав и исполнения обязанностей, предупреждение нарушения субъективных прав, их восстановление и возмещение ущерба (вреда), а также укрепление законопорядка в гражданском обороте» [2].

Е.В. Вавилиным на основе научного анализа было сформулировано определение «механизм осуществления субъективных гражданских прав и исполнения обязанностей», которое нами полностью поддерживается. Так, согласно его учению, механизм осуществления субъективных гражданских прав и исполнения обязанностей – «это законодательно обусловленный порядок организации юридических способов, средств и действий участников гражданского оборота, обеспечивающий фактическое достижение субъектом правовой цели (получение блага)» [2].

Таким образом, предложенное определение характеризует механизм осуществления любого субъек-

активного гражданского права. Акцентируем внимание на том, что в данном определении ученым справедливо подчеркнуто, что основным стимулом любого механизма осуществления субъективных гражданских прав является «достижение правовой цели (получения блага)» [см.: 2]. Соответственно, в нашем случае, если собственником является государство, причем любого имущества, включая и земельные участки, осуществление его права собственности, ввиду специфики правосубъектности данного субъекта гражданского оборота, всегда будет направленно на удовлетворение публичных интересов, публичных нужд.

Для успешного достижения цели настоящей статьи применим предложенную Е.В. Вавилиным дефиницию к понятию «механизм осуществления субъективного права собственности государства на федеральные земельные участки» [см.: 2]. Итогом является следующее определение: механизм осуществления субъективного права собственности государства на федеральные земельные участки – это законодательно обусловленный порядок организации юридических способов, средств и действий государства как участника гражданского оборота по владению, пользованию и распоряжению федеральными земельными участками, обеспечивающий удовлетворение публичных интересов и нужд. Соответственно, механизмом осуществления правомочия распоряжения как элемента содержания субъективного права собственности федеральными земельными участками является законодательно обусловленный порядок организации юридических способов, средств и действий государства в лице компетентных органов, выражающийся в заботе об устройстве, использовании земельных участков, входящих в состав федеральной собственности, и управлении имуществом, находящимся на них, обеспечивающий удовлетворение публичных интересов и нужд.

Е.В. Вавилин также определил и признаки внутренней организации механизма осуществления субъективного права и исполнения обязанности [2]. Рассмотрим их применительно к субъективному праву собственности государства на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, и, в частности, к правомочию распоряжения ими.

Итак, первым признаком является динамизм правового механизма. Суть его состоит в том, что процесс осуществления субъективного права представляет собой ни какое-нибудь единое действие управомоченного лица, а совокупность юридически значимых действий и иных юридических фактов, совершаемых в определенной последовательности в зависимости от конкретного субъективного права. Этим же свойством характеризуется и правомочие распоряжения федеральным земельным участком.

Как правило, динамизм правового механизма связан с выполнением определенных юридических

процедур. Так, например, из материалов судебной практики следует, что с целью удовлетворения публичных интересов государство в лице Территориального управления Федерального агентства по управлению федеральным имуществом по Пермской области приняло решение предоставить в аренду земельный участок, находящийся в собственности РФ под полосу отвода железной дороги ОАО «Российские железные дороги». Для осуществления своего субъективного права собственности, вернее, правомочия распоряжения земельным участком путем передачи его в аренду собственнику необходимо было: издать распоряжение о предоставлении в аренду ОАО «Российские железные дороги» земельного участка, подготовить проект договора аренды земельного участка, подписанный ОАО «Российские железные дороги» с протоколом разногласий, осуществить государственную регистрацию договора аренды [8].

Второй характерный признак механизма осуществления субъективного права и исполнения обязанности – это то, что исполнение субъективного права имеет реальную целевую направленность. В данном случае, как уже мы неоднократно подчеркивали, специфика участия на принципе равенства с иными субъектами гражданского оборота у государства такова, что осуществление его субъективных гражданских прав всегда направлено на фактическое удовлетворение публичных интересов и публичных нужд. Причем в каждом случае это будет достижение какой-то определенной цели, связанной с конкретной сферой удовлетворения публичных нужд.

Поскольку правомочия собственника мы рассматриваем лишь применительно к федеральным земельным участкам, то и сфера удовлетворения публичных интересов и нужд касается вопросов, связанных с использованием федеральных земельных участков. Так, например, ФГУ «Волго-Вяткуправтодор», которому на праве оперативного управления передано федеральное имущество, обратилось с иском ОАО «Таттелеком» Казанское УЭС об обязанности устранить препятствия использования полосы отвода автомобильной дороги федерального значения путем демонтажа коммуникаций связи [9]. В приведенном примере конечной целью осуществления права собственности, а если быть точным, его элемента – правомочия распоряжения имуществом, явилось устранение препятствий нормальной эксплуатации автомобильной трассы на определенном земельном участке.

Третьим признаком, характеризующим механизм осуществления субъективного права и исполнения обязанности, является то, что состав механизма осуществления обусловлен интересами участников гражданско-правовых отношений и закономерностями соответствующих социальных отношений. Данный признак тесно связан с предыдущим и вытекает, по сути, из него. В нашем случае интерес

является стимулом собственника федерального земельного участка, осуществляющего свое право собственности вообще, и, в частности, правомочия распоряжения. Причем интерес государства, как мы уже отмечалось, всегда будет связан с удовлетворением публичных нужд.

Однако признаки, присущие механизму осуществления субъективного права собственности государства на федеральные земельные участки, а также механизма осуществления правомочия распоряжения этими участками до конца не раскрывают внутренней совокупности составных частей сложного процесса реализации субъективного права собственности. Раскрыть внутреннюю сторону исследуемого правового явления возможно только выделив его структурные элементы. По справедливой формулировке Е.В. Вавилина, под элементами механизма следует понимать «составляющие его права и обязанности и факторы (элементы, основные части), воздействующие на них, последовательно преобразующие их из состояния законодательной возможности в состояние фактического осуществления» [2]. Таким образом, базируясь на учении Е.В. Вавилина, можно выделить следующие элементы механизма осуществления субъективного права собственности государства на федеральные земельные участки и его правомочия распоряжения этими земельными участками [см.: 2].

Во-первых, это само правоотношение, складывающееся по владению, пользованию и распоряжению федеральными земельными участками.

Причем следует иметь в виду, что это вещное правоотношение. Следовательно, данное отношение характеризуется, в классическом виде, юридической связью между государством-собственником и федеральным земельным участком, поскольку только так государство может проявить свое господство над имуществом. Вместе с тем следует иметь в виду, что при осуществлении своего субъективного права государство выступает как особый субъект права собственности, поскольку непосредственное и самостоятельное господство по владению, пользованию и распоряжению федеральным земельным участком оно может осуществлять только посредством органов, наделенными такими правомочиями. Однако, государство может и опосредованно осуществлять свое право собственности, потому как государственные предприятия и учреждения, которым государство передает свое имущество на праве хозяйственного ведения или праве оперативного управления, многие сделки, включая сделки с недвижимостью (а следовательно, и с земельными участками), совершают только с согласия собственника имущества (п. 2 ст. 295, п. 2 ст. 296, п. 2 ст. 297, п. 2, 3, 4 ст. 298 ГК РФ).

Исключительность данных правоотношений состоит и в том, что обладая всеми тремя право-

мочиями как собственник федеральных земельных участков государство, по сути, реализует свое одно самое главное для собственника правомочие – это правомочие распоряжения, которое по содержанию также имеет определенные отличия. По общему правилу, право распоряжения означает определение юридической судьбы вещи. Однако, учитывая целевую направленность (удовлетворение публичных интересов и нужд) действий государства в отношении федеральных земельных участков, можно констатировать, что по своей сути, право распоряжения несет в себе элементы управления государственным имуществом на благо всего общества и государства. И если иные участники гражданского оборота распоряжаются принадлежащим им имуществом в своих частных индивидуальных интересах, то государство – исключительно в интересах всего общества.

Как справедливо отмечается в юридической литературе, управление – это «функция власти в сложных организованных системах любого характера, обеспечивающая сохранение их структур, поддерживаемого режима деятельности, направленного на реализацию их целей» [10, с. 17]. Содержанием данной функции является «процесс упорядоченного воздействия субъекта на объект управления» [10, с. 17]. Иными словами, управление федеральными земельными участками является процессом упорядоченного воздействия государства в лице компетентных органов на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности. Это проявляется в том, что вся совокупность действий собственника определена законом, как и для других собственников, но также и издаваемыми им правовыми актами, в которых четко выражена воля собственника по распоряжению-управлению федеральными земельными участками.

Однако следует отметить, что законодатель, применяя категории «распоряжение», «управление», употребляет их, используя соединительный союз «и», тем самым определяя, что это разные, но близкие по отношению друг к другу категории [11]. Такая позиция понятна, она обоснована тем, что категория «управление» – скорее политико-экономическая, чем частноправовая. Вместе с тем мы считаем, что это несколько не точное убеждение, поскольку содержание права распоряжения подразумевает совершение ряда волевых действий по определению судьбы вещи, вовлечения ее в хозяйственный оборот. Поэтому мы придерживаемся той позиции, что управление есть основной элемент правомочия распоряжения, его наиважнейшая составная часть.

Следует также отметить, что, по нашему мнению, при осуществлении распоряжения-управления федеральными земельными участками наглядно проявляется известный паритет публичных и частных интересов. Причем публичный интерес проявляется двояко: во-первых, ввиду правовой регламентации границ возможного поведения го-

сударства – собственника земельных участков, во-вторых, государство, осуществляя свое правомочие распоряжения земельными участками, в каждом частном случае преследует более масштабную конечную цель – удовлетворение публичных интересов и нужд. Таким образом, вывод очевиден: от правового положения субъекта гражданского права зависит и содержание самого субъективного права, в нашем случае, субъективного права собственности государства и его составной части – правомочия распоряжения.

Из проведенного исследования сущностной характеристики первого, выделенного нами структурного элемента механизма осуществления права распоряжения федеральными земельными участками, вытекают и иные элементы данного механизма. Такими элементами являются:

– основание механизма осуществления права собственности и его правомочия распоряжения (например, издание правового акта о передаче федерального земельного участка в собственность других лиц или передачи земельного участка в аренду и проч.);

– организационно-субъектные составляющие (т.е. в процессе осуществления права собственности на федеральные земельные участки собственнику необходимо выполнить ряд юридических процедур);

– части, сопутствующие осуществлению субъективного права собственности и правомочию распоряжения;

– обеспечительные (гарантийные) элементы ввиду абсолютного характера защиты права собственности.

Вместе с тем, считаем, что в структуру механизма осуществления субъективного права собственности государства на земельные участки и механизма осуществления правомочия распоряжения необходимо включить такой элемент как правовой режим объекта собственности, т.е. федерального земельного участка. Поскольку, с нашей точки зрения, именно правовой режим федерального земельного участка и определяет специфику механизма осуществления права собственности и его правомочия распоряжения.

В заключение проведенного нами исследования, хотелось бы подвести краткие итоги. Итак, нами было сформулировано понятие осуществления государством субъективного права собственности федеральными земельными участками, а также была предпринята попытка представить авторскую дефиницию понятия категории «правомочие распоряжения государства федеральным земельным участком», что позволило раскрыть понятие механизма осуществления субъективного права собственности государства и его правомочия распоряжения федеральными земельными участками, выявив признаки и внутреннюю структуру этого механизма.

Полагаем, что выводы, к которым мы пришли в ходе нашего изыскания, будут способствовать развитию учений о правовом положении государства

как субъекта гражданских правоотношений и об осуществлении РФ права распоряжения земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

Литература:

1. Материалы Доклада «О состоянии и использовании земель Республики Татарстан» предоставлены Управлением Росреестра по РТ. Официально опубликован не был. // Материалы юридической практики за 2013 г.
2. Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав / Российская акад. наук, Ин-т государства и права. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 360 с.
3. ФЗ от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 30 ноября 2001 г.) // СЗ РФ. – 2002. – № 4. – Ст. 251.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1 от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 октября 1994 г.: введ. Федер. законом Рос. Федерации от 30 ноября 1994 г. № 52-ФЗ // СЗ РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М.: «А ТЕМП», 2004. – 944 с.
6. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. – М.: Юридическая литература, 1966. – 187 с.
7. Алексеев С.С. Право: азбука теория – философия. Опыт комплексного исследования. – М.: Статут, 1999. – 712 с.
8. Постановление Федерального арбитражного Суда Уральского округа от 17 августа 2006 г. № Ф09-5358/06-С6 по делу № А50-33957/2005 / Текст постановления официально опубликован не был // Справочная правовая система «Гарант».
9. Решение Арбитражного Суда Республики Татарстан от 1 сентября 2009 года по делу № А65-11528/2009-СГЗ-33 // Материалы судебной практики за 2009 г. Арбитражного Суда Республики Татарстан.

10. Харитонов Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. – 304 с.

11. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2009 г. № 283 «О содержании и форме представления отчетности об осуществлении

переданных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недвижимого имущества, находящимися в федеральной собственности» // Российская газета. – 2009. – № 164.

Mechanism of Exercise of the Right to Dispose Federally Owned Plot of Land

A.I. Gatin
Kazan (Volga Region) Federal University

The paper reveals the mechanism of exercise of right to dispose federal plots of land by the Russian Federation as a complex multidimensional legal notion, as well as its properties and structural elements.

Key words: state, owner, federal plots of land, mechanism of exercise of property rights, right of disposition, elements of structure.

