

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ

Аннотация.

Актуальность и цели. Конституция РФ 1993 г. в п. 2 ст. 9 закрепила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Вместе с тем в соответствии с ч. 3 ст. 6 Земельного кодекса РФ в качестве объекта права собственности признается не земля как таковая, а сформированный земельный участок. Исходя из этого, на законодательном уровне имеются противоречия в части регуляции отношений землепользования, субъектами которых выступают муниципальные территориально-правовые образования. Цель работы – проанализировать и систематизировать правовые подходы законодателя, а также дать рекомендации, направленные на устранение правовой неопределенности в регуляции отношений в сфере реализации муниципальными территориально-правовыми образованиями права собственности на землю.

Материалы и методы. Реализация исследовательских задач была достигнута на основе анализа таких правовых категорий, как право собственности на землю, в контексте его реализации муниципальными территориально-правовыми образованиями, уяснения правовой природы категории «баланс интересов». Особое место в рамках настоящего исследования занимает поиск решения, направленного на гармонизацию правовой регуляции отношений землепользования.

Результаты. Исследовано понятие «право собственности на землю» с учетом его нормативной регламентации в отечественном законодательстве. Проанализированы особенности правовых подходов законодателя и отношения, в которых в качестве субъекта права выступает муниципальное территориально-правовое образование, а в качестве объекта – земля и земельный участок.

Выводы. В заключение даются рекомендации по совершенствованию отраслевого законодательства в целях его приведения в соответствие Конституции Российской Федерации.

Ключевые слова: собственность на землю, муниципальное территориально-правовое образование, правомочия, статус, суверенитет.

Е. Б. Sultanov

MUNICIPAL JURISDICTION AS LEGAL SUBJECTS OF LAND OWNERSHIP

Abstract.

Background. The Constitution of the Russian Federation 1993, p. 2, Art. 9 has consolidated that land and other natural resources may be in private, state, municipal and other forms of ownership. However, in accordance with Part 3 of Art. 6 of the Land Code of the Russian Federation the object of ownership is considered to be not a land as such, but a formed land plot. On this basis, at the legislative level, there are contradictions with regard to the regulation of land relations, which are the subjects of the municipal legal jurisdictions. The purpose of the work is to analyze and systematize the legal approaches of the legislator, and to make recommendations aimed

at eliminating legal uncertainty in regulation of relations in the sphere of realization of land ownership by the municipal jurisdictions.

Materials and methods. Implementation of the research objectives was achieved on the basis of the analysis of such legal categories as land ownership, in the context of its implementation by the municipal jurisdictions, understanding the legal nature of the category of “balance of interests”. A special place in this study is given to the search for solutions oriented to harmonization of the legal regulation of land relations.

Results. The concept “land ownership” was studied in recognition of its normative regulation in the domestic legislation. The author investigated peculiarities of legal approaches of the legislator and such relationships, where municipal jurisdictions stand as legal subjects, and lands and land plots – as objects.

Conclusions. In conclusion, the author gives recommendations to improve sectoral legislation in order to bring it into conformity with the Constitution of the Russian Federation.

Key words: land ownership, territorial jurisdictions, powers, status, sovereignty.

Муниципальной собственности на землю, как составной части публичной собственности, в научной среде уделяется достаточно много внимания. Вместе с тем на сегодняшний день остаются весьма актуальными вопросы, относящиеся к процедуре реализации муниципальными территориально-правовыми образованиями права собственности на землю.

Именно муниципальная собственность выступает в качестве одной из основных гарантий независимости органов местного самоуправления. Данная гарантия закреплена в ст. 12 Конституции РФ 1993 г. [1], где сказано, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Собственность муниципальных образований на земельные ресурсы также выступает в качестве одной из основных гарантий независимости органов местного самоуправления. Однако в нашей стране доля земельных платежей в общей структуре доходов местных бюджетов составляют незначительную часть, хотя в других странах они традиционно являются одним из главных источников бюджета [2, с. 448]. По мнению некоторых ученых-юристов, сегодня местные органы власти придают огромное значение возрастающей роли земельных отношений в общем комплексе экономических реформ и системе управления муниципальной собственностью [3, с. 83].

Конституция РФ 1993 г. в п. 2 ст. 9 закрепила, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Нормы, закрепленные в статьях гл. 8 Конституции РФ, детализировали, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (ст. 130), а также что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения (ст. 132). Рассматривая вышеприведенные конституционные положения в их взаимосвязи, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления наделены определенными полномочиями для реализации их права собственности на муниципальную землю.

Свое развитие указанные выше конституционные законоположения находят в отраслевом законодательстве, в частности в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. Там в п. 20 ст. 14 названного Федерального закона указано, что к вопросам местного значения городского поселения относятся, в том числе, утверждение генеральных планов поселения, правил землепользования и застройки, утверждение подготовленной на основе генеральных планов поселения документации по планировке территории, выдача разрешений на строительство (за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами), разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства, реконструкции объектов капитального строительства, расположенных на территории поселения, утверждение местных нормативов градостроительного проектирования поселений, резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения, осуществление в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, осмотров зданий, сооружений и выдача рекомендаций об устранении выявленных в ходе таких осмотров нарушений.

Таким образом, органы местного самоуправления планируют использование земли, организуют проведение работ по землеустройству, участвуют в осуществлении земельного контроля, а также взимают плату за землю. Однако, как мы уже отмечали выше, земельные платежи в общей структуре доходов местных бюджетов составляют незначительную часть.

Остановимся подробнее на рассмотрении вопроса о реализации муниципальными территориально-правовыми образованиями права собственности на землю.

Согласно ч. 3 ст. 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [5] (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 некоммерческим 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.

В ч. 2 ст. 3.3 того же Федерального закона закреплено, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется:

- органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом;
- органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утвержден-

ных правил землепользования и застройки поселения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим пунктом;

– органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Из этого следует, что законодатель рассматривает в качестве объекта прав собственности муниципальных территориально-правовых образований исключительно земельный участок, в то время, как указывалось выше, Конституция Российской Федерации гарантировала возможность нахождения в муниципальной собственности именно земли. Отметим, что согласно ч. 3 ст. 6 Земельного Кодекса РФ [6] земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных настоящим Кодексом прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи.

Представляется, что подобного рода тенденциозность регуляции правоотношений землепользования, при которой применяется сугубо цивилистический подход, не только не в полной мере соответствует положениям Конституции Российской Федерации (ч. 2 ст. 9), но на практике неизбежно вызовет негативные последствия. В этой связи, несомненно, прав М. М. Бринчук, полагающий, что «оказавшись в сфере гражданского права, моментально были выхолощены правовая сущность и функциональность земельного кадастра как ресурса земельного права, как публичного, как основы планирования землепользования и охраны земель от деградации. Реестр, став «пустышкой» в манипулировании землей в гражданско-правовом обороте, не только не подтверждал экономическую эффективность, но и успешно продемонстрировал деградацию важного элемента в правовом механизме земельного права» [7, с. 30]. Более того, представляется, что подобное смещение вектора нормативного регулирования не способствует укреплению баланса частных и публичных интересов, который председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин рассматривает как «разумный способ соединения начала власти и свободы под углом зрения гуманизма» [8, с. 10]. При этом в России выработка и реализация в законодательстве и на практике принципа баланса государственных и частноправовых интересов становится важнейшим вопросом экономико-правовой безопасности государства и требует не декларативного провозглашения, а эффективного практического применения [9, с. 67].

Следует отметить, что в юридической литературе, особенно среди ученых-цивилистов, прочно укрепилось мнение, ставящее под сомнение сам смысл существования публичной формы собственности. В частности, по словам Е. А. Суханова, «принадлежность материальных благ гражданам и юридическим лицам – обычным субъектам гражданского (частного) права, то есть частная собственность, представляет собой нормальную ситуацию. Тогда как принадлежность этих благ государственным и муниципальным образованиям является особым случаем» [10, с. 480]. Однако, на наш взгляд, «ненормальность» публичной собственности с точки зрения представителей

школы частного права отнюдь не отменяет ее значимости с позиций конституционного и муниципального права.

Очевидно, что в настоящее время собственность не разграничена, в большинстве своем, именно на землю (как неопределенный в пространстве природный ресурс), а не на земельные участки (сформированные объекты права в частноправовой концепции). Полагаем, что представленный подход законодателя виделся бы логичным в том случае, если вся земля, составляющая территорию страны, была поделена на отдельные земельные участки, поставленные на кадастровый учет. Однако на текущий момент это далеко от действительности.

Обращаясь к исторической ретроспективе процесса разграничения государственной собственности на землю, в частности анализируя ныне утратившие силу Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [11]; Постановление Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1 «О разграничении государственной собственности Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность» [12], а также Федеральный закон от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» [13], можно сделать следующий вывод. Процесс разграничения государственной собственности на землю был организован нецелесообразно: сначала из земель, государственная собственность на которые не разграничена, формировались перечни земельных участков с присущими им уникальными характеристиками. Затем данные списки земельных участков согласовывались и утверждались Правительством РФ. По техническим причинам процедура согласований занимала в среднем 2,5–3 года, а количество земельных участков, право собственности на которые было разграничено, составляло от 100 до 500 в месяц, что в масштабах страны ничтожно мало. Поэтому исполнение закона о разграничении вместо назначенного 2007 г. грозило затянуться к 2028–2030 годам [14, с. 28].

Если прямое указание в законе на принадлежность земельных участков конкретному муниципальному образованию не вызывает сложности в понимании данных норм, то отнесение земельных участков к муниципальной собственности при разграничении государственной собственности на землю представляет собой более сложную проблему.

По мнению В. А. Барсуковой, при определении имущества, подлежащего передаче в муниципальную собственность при разграничении публичной собственности, необходимо учитывать не только целевое назначение, но и необходимость для муниципального образования, предлагаемого к передаче имущества [15, с. 10]. Разделяя данную точку зрения, мы полагаем, что помимо необходимости передачи имущества (в частности земельного участка) муниципальному образованию в качестве критерия возможности такой передачи должен быть установлен критерий готовности муниципального образования нести бремя содержания переданного ему имущества.

По данному вопросу свою позицию высказал и Конституционный Суд РФ. Так, в его Определении от 7 декабря 2006 г. № 542-О по проверке конституционности ряда положений ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 ав-

густа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указывается, что положения ч. 11 ст. 154 данного Федерального закона, устанавливающие порядок безвозмездной передачи имущества в связи с разграничением полномочий органов публичной власти, предполагают необходимость волеизъявления принимаемого имущества органа местного самоуправления на такую передачу и наличие согласованных действий между органами местного самоуправления и органами государственной власти [16]. Как справедливо отмечает И. А. Кеня, тем самым Конституционный Суд РФ закрепил самостоятельность муниципальных образований по вопросу управления и распоряжения муниципальной собственностью [17, с. 31].

Подводя итог данной статье, можно сделать вывод, что в настоящее время нормативная правовая регламентация отношений землепользования с участием муниципальных территориально-правовых образований нуждается в совершенствовании. Законодатель не должен переоценивать важность регламентации только частноправовых отношений, в которых объектом права выступает земельный участок, оставаясь в стороне от регуляции публичных отношений, где объектом права является земля в целом.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. – 1993. – № 237 (25 декабря).
2. **Руднев, А. В.** Управление земельными ресурсами муниципальных образований / А. В. Руднев. – СПб., 2006. – 448 с.
3. **Сигуля, А.** Споры по продаже земли в городах / А. Сигуля // Жилищное право. – 2015. – № 3. – С. 83–96.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40 (6 октября). – Ст. 3822.
5. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44 (29 октября). – Ст. 4148.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44 (29 октября). – Ст. 4147.
7. **Бринчук, М. М.** Право как ресурс деградации природы, общества и государства / М. М. Бринчук // Государство и право. – 2012. – № 4. – С. 30.
8. **Соколов, А. Н.** Понятие правового государства: проблемы, противоречия, тенденции и пути их разрешения / А. Н. Соколов, Л. Э. Котковский // Правовое государство: теория и практика. – 2013. – № 4 (34). – С. 10.
9. **Пучков, О. А.** Принцип баланса публичных и частноправовых начал в правовом режиме собственности на земельный участок в праве Англии и России: постановка проблемы / О. А. Пучков // Бизнес, менеджмент и право. – 2015. – № 1. – С. 66–70.
10. Гражданское право : в 2 т. / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. – М., 1998. – Т. 1. – 480 с.

11. О местном самоуправлении в Российской Федерации : Закон РФ от 06.07.1991 № 1550-1 (утратил силу) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 29 (18 июля). – Ст. 1010.
12. О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность : Постановление ВС РФ от 27.12.1991 № 3020-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1992. – № 3 (16 января). – Ст. 89.
13. О разграничении государственной собственности на землю : Федеральный закон от 17.07.2001 № 101-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 30 (23 июля). – Ст. 3060.
14. **Бочаров, М. В.** Развитие законодательства о разграничении государственной собственности на землю / М. В. Бочаров // Российская юстиция. – 2006. – № 10. – С. 19–22.
15. **Барсукова, В. А.** Правовое регулирование формирования муниципальной собственности в результате разграничения публичной собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Барсукова В. А. – Тюмень, 2011. – С. 10.
16. Определение Конституционного Суда РФ от 7 декабря 2006 г. № 542-О // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1260.
17. **Кеня, И. А.** Обеспечение законности в правовом регулировании местного самоуправления / И. А. Кеня // Государственная власть и местное самоуправление. – 2009. – № 8. – С. 31.

References

1. *Rossiyskaya gazeta* [The Russian newspaper]. 1993, no. 237 (25 December).
2. Rudnev A. V. *Upravlenie zemel'nymi resursami munitsipal'nykh obrazovaniy* [Management of land resources owned by municipal jurisdictions]. Saint-Petersburg, 2006, 448 p.
3. Sigulya A. *Zhilishchnoe pravo* [Housing law]. 2015, no. 3, pp. 83–96.
4. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2003, no. 40 (6 October), art. 3822.
5. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2001, no. 44 (29 October), art. 4148.
6. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2001, no. 44 (29 October), art. 4147.
7. Brinchuk M. M. *Gosudarstvo i pravo* [State and law]. 2012, no. 4, p. 30.
8. Sokolov A. N., Kotkovskiy L. E. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* [Law-governed state: theory and practice]. 2013, no. 4 (34), p. 10.
9. Puchkov O. A. *Biznes, menedzhment i pravo* [Business, management and law]. 2015, no. 1, pp. 66–70.
10. *Grazhdanskoe pravo: v 2 t.* [Civil law: in 2 volumes]. Moscow, 1998, vol. 1, 480 p.
11. *Vedomosti SND i VS RSFSR* [Bulletin of SND and VS RSFSR]. 1991, no. 29 (18 July), art. 1010.
12. *Vedomosti SND i VS RSFSR* [Bulletin of SND and VS RSFSR]. 1992, no. 3 (16 January), art. 89.
13. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected laws of the Russian Federation]. 2001, no. 30 (23 July), art. 3060.
14. Bocharov M. V. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian justice]. 2006, no. 10, pp. 19–22.
15. Barsukova V. A. *Pravovoe regulirovanie formirovaniya munitsipal'noy sobstvennosti v rezul'tate razgranicheniya publichnoy sobstvennosti: avtoref. dis. kand. yurid. nauk: 12.00.02* [Legal regulation of municipal property formation as a result of public proper-

- ty demarcation: author's abstract of dissertation to apply for the degree of the candidate of juridical sciences]. Tyumen, 2011, p. 10.
16. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collected laws of the Russian Federation]. 2007, no. 10, art. 1260.
17. Кеня И. А. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State authority and local self-government]. 2009, no. 8, p. 31.

Султанов Евгений Батырович

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного
и административного права, Казанский
(Приволжский) федеральный
университет
(Россия, г. Казань, ул. Кремлевская, 18)

E-mail: sultanov2007@yandex.ru

Sultanov Evgeniy Batyrovich

Candidate of juridical sciences, associate
professor, head of sub-department
of constitutional and administrative law,
Kazan (Volga) Federal University
(18 Kremlevskaya street, Kazan, Russia)

УДК 342.25

Султанов, Е. Б.

Муниципальные территориально-правовые образования как субъекты права собственности на землю / Е. Б. Султанов // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2015. – № 4 (36). – С. 76–83.