

ПОНЯТИЕ И ИСТОЧНИКИ ФОРМИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья раскрывает проблемы муниципальной собственности на землю. Автор анализирует историю разграничения права государственной собственности на землю. Наибольшее внимание уделяется обзору источников формирования муниципальной собственности на землю в Российской Федерации.

Ключевые слова: собственность на землю, муниципальная собственность, земельный участок, разграничение государственной собственности.

Abstract. The article reveals problems of municipal ownership of land. The author analyzes history of differentiation of the right of state ownership of land. The most attention is paid to the review of formation sources of municipal ownership of land in the Russian Federation.

Key words: ownership of land, municipal domain, ground area, demarcation of public domain.

Трансформационные процессы, происходящие в стране последние десятилетия, актуализировали правовые проблемы, не характерные для советского государства. Одной из таких проблем, принципиально важной для всей системы правовых норм, регулирующих процессы землепользования в России, а значит требующей более тщательного и углубленного изучения, является проблема реализации муниципальными образованиями права распоряжения земельными участками, правомочия по распоряжению которыми возникают у органов местного самоуправления при разграничении государственной собственности на землю. Публичная собственность является экономическим элементом суверенитета государства, гарантом государственной стабильности.

Муниципальной собственности на землю, как составной части публичной, зачастую в научной среде уделяется достаточно много внимания. Однако, несмотря на это, на сегодня остаются весьма актуальными вопросы, относящиеся к процедуре распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена ввиду того, что ныне действующее законодательство закрепило за органами местного самоуправления право распоряжения неразграниченными землями.

В то же время сам характер данной формы собственности требует детального изучения, поскольку он призван служить интересам всего общества, а не отдельно взятого частного лица.

Именно муниципальная собственность выступает в качестве одной из основных гарантий независимости органов местного самоуправления. Данная гарантия закреплена в ст. 12 Конституции РФ 1993 г., где сказано, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления планируют использование земли, организуют проведение работ по землеустройству, участвуют в осуществлении контроля, а также взимают плату за землю. Однако в нашей стране земельные платежи в общей структуре доходов местных бюджетов составляют незначительную

часть, хотя в других странах традиционно являются одним из главных источников бюджета [1].

Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

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» [2]. 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.

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 главы 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 правовые положения в их взаимосвязи, можно сделать вывод, что органы местного самоуправления наделены определенными полномочиями для реализации их права собственности на муниципальную землю.

Для более детального изучения проблем муниципальной собственности на землю необходимо обратиться к Земельному кодексу РФ, где в ст. 19 регламентирован порядок отнесения земельных участков к муниципальной собственности. К таким земельным участкам относятся те:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством [3].

Более детально остановимся на каждом из вышеназванных оснований.

Общеизвестно, что в 2014 г. на территории г. Сочи будут проведены XXII Олимпийские зимние игры. Данное событие не могло не найти отражения и в действующем законодательстве. Так, согласно п. 2 ст. 17 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» земельные участки, предназначенные для размещения олимпийских объектов муниципального значения, относятся к собственности муниципального обра-

зования города-курорта Сочи. Данная норма является весьма специфичной ввиду того, что ее появление продиктовано проведением грандиозного спортивного события, и регулирует она не абстрактные правоотношения, возможность возникновения которых в ряде случаев вообще может быть поставлена под сомнение, а, по сути, частный случай отнесения земельных участков к муниципальной собственности в силу прямого указания на то в законе.

Аналогичный пример отнесения земельных участков к муниципальной собственности в силу закона также можно увидеть в ст. 1 Федерального закона 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», где в ч. 10 сказано, что к собственности поселений, муниципальных районов или городских округов относятся земельные участки, которые указаны в части 7 настоящей статьи (земельные участки, которые находятся в границах курортов федерального значения и право федеральной собственности на которые не было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним) и которые:

1) заняты зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

2) предоставлены органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований либо созданным ими казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям [4].

Отнесение земельных участков к муниципальной собственности при разграничении государственной собственности на землю представляет собой более сложную проблему. Историю разграничения права государственной собственности на землю можно проследить посредством проведения анализа нескольких ключевых нормативно-правовых актов, к которым относятся: Закон РФ от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации», Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. № 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», а также Федеральный закон от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю».

Следует отметить, что в настоящее время данные акты утратили силу, поскольку закрепленный в них механизм разграничения государственных земель не оправдал себя.

Первоначально 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 мас-

штабах страны ничтожно мало. Поэтому исполнение закона о разграничении вместо назначенного 2007 г. грозило затянуться к 2028–2030 гг. [5]. Решение данной проблемы было найдено в ныне действующем Федеральном законе от 17 апреля 2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Так, данный закон внес изменения в п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», изложив его в следующей редакции: распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Таким образом, в ныне действующем законодательстве вопрос разграничения государственной собственности на землю решен просто – всеми земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, распоряжаются органы местного самоуправления. Однако на практике данный законодательный подход имеет свои негативные моменты. Напомним, что в соответствии со ст. 11.1 Земельного кодекса РФ земельным участком является часть земной поверхности, границы которой определены в соответствии с федеральными законами. Местоположение границ земельного участка устанавливается посредством определения координат характерных точек таких границ, т.е. точек изменения описания границ земельного участка и деления их на части (п. 7 ст. 38 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»). Проще говоря, для признания права собственности органов местного самоуправления на земельный участок таковой должен быть сформирован, иначе не будет присутствовать сам объект права. В настоящее время, за редким исключением, органы местного самоуправления распоряжаются именно землями, государственная собственность на которые не разграничена, а не земельными участками как таковыми, что, по сути, является прямым нарушением закона, да и абсурдно с точки зрения природы права, когда в отсутствие объекта определен субъект. Правоотношения в этой ситуации возникнуть не могут, ибо отсутствует объект как основной элемент юридической конструкции.

Третьим видом земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, являются участки, приобретенные по основаниям, установленным гражданским законодательством.

По общему правилу вещь (в нашем случае – земельный участок) может быть приобретена другим лицом на основании договора купли-продажи, мены, дарения или иной сделки об отчуждении этого имущества. Поскольку субъектом права муниципальной собственности на землю являются органы местного самоуправления, процедура реализации их правоспособности в этом отношении имеет другие пределы, нежели правоспособность частного лица, в принципе, имеющего возможность покупать то, что не изъято из оборота. Органы местного самоуправления при реализации своего права на приобретение того или иного земельного участка в первую очередь должны руководствоваться тем, что данная сделка совершена для решения вопросов местного значения,

исходя из интересов населения. Данное требование установлено нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». При этом вопросами местного значения в соответствии со ст. 2 вышеупомянутого закона являются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Наиболее часто встречающейся является процедура выкупа земельных участков для муниципальных нужд. Данный механизм предусмотрен ст. 49 и 55 Земельного кодекса РФ. В юридической литературе авторы часто обращают внимание на тот факт, что законодатель не предусматривает произвольного применения данной процедуры «по желанию» органов местного самоуправления: как следует из подп. 2 п. 1 ст. 49 Земельного кодекса РФ, такое изъятие за выкуп допустимо только в случаях, когда отсутствуют другие варианты возможного размещения таких объектов [6]. Из приведенного в статье перечня публичных нужд органов местного самоуправления осталось всего два: для размещения объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения, а также для размещения дорог межмуниципального или местного значения.

Законом также предусмотрены специальные гарантии прав собственников изымаемых участков. Так, принудительное отчуждение земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть проведено только при условии предварительного и равноценного возмещения стоимости земельного участка на основании решения суда. Поскольку изъятие земельного участка является вынужденной мерой и не всегда может согласовываться с желаниями и планами собственников земли, законодатель предусмотрел процедуру их предварительного уведомления органом, принявшим решение об изъятии, за год до предстоящего изъятия участка. Это требование является императивной нормой, поскольку от соблюдения указанной процедуры зависит наступление определенных юридических последствий. В частности, изъятие земельного участка до истечения годового срока возможно только с согласия самого собственника изымаемого участка [7].

В рамках рассматриваемой процедуры действующим законодательством предусмотрена еще одна схема пополнения муниципальной собственности за счет частной. Такой механизм предусмотрен п. 1 ст. 8 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», согласно которой при продаже земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения субъект Российской Федерации или в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, муниципальное образование имеет преимущественное право покупки такого земельного участка по цене, за которую он продается, за исключением случаев продажи с публичных торгов. Названная процедура принудительной (преимущественной) покупки не имеет массового применения, хотя и является перспективной.

Кроме того, в муниципальную собственность могут переходить земельные участки, признанные бесхозяйными в рамках ст. 225 Гражданского кодекса РФ. На основании данной статьи бесхозяйной является вещь, которая не имеет собственника или собственник которой неизвестен либо вещь, от права собственности на которую собственник отказался. Такие недвижимые

вещи принимаются на учет органом, осуществляющим регистрацию прав на недвижимое имущество по заявлению органа местного самоуправления, на чьей территории они находятся. По истечении одного года со дня постановки бесхозной недвижимой вещи на учет орган, уполномоченный управлять муниципальным имуществом, может обратиться в суд с иском о признании права муниципальной собственности на эту вещь. *Правилом п. 2 ст. 53 Земельного кодекса РФ* предусмотрено, что при отказе от права собственности на земельный участок право собственности на этот участок прекращается с даты государственной регистрации прекращения этого права. По общему правилу земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории – собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка.

Говоря о муниципальной собственности на землю, необходимо отметить ее сходство с государственной собственностью на землю.

В российской правовой литературе публичную собственность рассматривают как понятие, объединяющее государственную и муниципальную формы собственности [8]. Государственная и муниципальная формы собственности качественно не отличаются ни по источникам образования и воспроизводства, ни по методам управления, ни по экономическому содержанию, ни по формам и конечным целям использования [9]. Представляется, что приведенная точка зрения применительна и к праву муниципальной собственности на землю. Наряду с этим государственную и муниципальную собственность на землю связывает еще один важнейший элемент – публичный интерес. Государство и местное самоуправление в лице своих органов в первую очередь являются публичными образованиями, созданными и функционирующими в интересах общества. Поэтому при реализации ими права собственности на землю, безусловно, необходим учет интересов населения, и сама реализация данного права вытекает из реализации интересов граждан. В этой связи нельзя не согласиться с академиком А. В. Венедиктовым, который дал определение права собственности как права «индивида или коллектива использовать средства и продукты производства своей властью и в своем интересе» [10].

Таким образом, государственная и муниципальная формы собственности на землю имеют много схожих черт. По всей видимости, почти полное единство характеристик названных форм собственности во многом обусловлено тем, что модель муниципальной власти как института гражданского общества у нас не в полной мере создана и привита. Поэтому преобладание государственных начал в местном самоуправлении и его несамостоятельный характер во многом определяют отсутствие дополнительных отличительных признаков государственной и муниципальной форм собственности на землю в России [11]. В глазах рядового обывателя органы местного самоуправления зачастую неотделимы от органов государственной власти, поскольку он не видит своего участия в реальном управлении муниципальной собственностью.

Подводя итог, важно отметить, что отношения в сфере муниципальной собственности на землю имеют многосложную систему и регулируются нормами различной отраслевой принадлежности, образующими в комплексе межотраслевой институт, в своей структуре имеющий нормы конституцион-

ного, муниципального, земельного, гражданского и иных отраслей права. В свете этого в контексте конституционного права под муниципальной собственностью на землю понимается одна из форм публичной собственности, сформированная в ходе отнесения к таковой земельных участков в силу закона, возникшая в результате разграничения государственной собственности на землю либо возникшая по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, полномочия по распоряжению которой реализуются местным населением через органы местного самоуправления.

Список литературы

1. **Руднев, А. В.** Управление земельными ресурсами муниципальных образований : учеб. пособие / А. В. Руднев. – URL : http://www.vasilievaa.narod.ru/mu/stat_rab/books/UZR_MO/UZR_MO_ogl.htm
2. Гражданское право : в 2 т. / отв. ред. проф. Е. А. Суханов. – М. : Бек, 1998. – Т. 1. – 480 с.
3. Земельный кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.
4. Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» № 33-ФЗ от 14 марта 1995 г. // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.
5. **Бочаров, М. В.** Развитие законодательства о разграничении государственной собственности на землю / М. В. Бочаров // Российская юстиция. – 2006. – № 10. – С. 19–22.
6. **Сотникова, М. С.** Правовое регулирование возникновения права муниципальной собственности на земельные участки / М. С. Сотникова // Современное право. – 2009. – № 4. – С. 50–53.
7. **Дмитриев, А. В.** Проблемы регистрации решения уполномоченного органа власти об изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд. Судебно-арбитражная практика Московского региона / А. В. Дмитриев // Вопросы правоприменения. – М. : Фонд «Правовая поддержка», 2004. – № 5–6. – С. 96–99.
8. **Бухвальд, Е.** Новая стратегия реформ и перспектива российской государственности / Е. Бухвальд // Федерализм. – 1999. – № 2. – С. 51–56.
9. **Ахмедуев, А. Ш.** Механизм хозяйствования государственных и муниципальных предприятий / А. Ш. Ахмедуев // Экономист. – 1996. – № 10. – С. 24–36.
10. **Венедиктов, А. В.** Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. – М. : Изд-во АН СССР, 1948. – 839 с.
11. **Мазаев, В. Д.** Понятие и конституционные принципы публичной собственности / В. Д. Мазаев. – М. : Ин-т права и публичной политики, 2004. – 123 с.

Зарщиков Александр Викторович

аспирант, Пензенский
государственный университет

E-mail: zarschikov_alex@mail.ru

Zarshikov Alexander Viktorovich

Postgraduate student,
Penza State University

УДК 349.41

Зарщиков, А. В.

Понятие и источники формирования муниципальной собственности на землю в Российской Федерации / А. В. Зарщиков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2011. – № 3 (19). – С. 40–46.