

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра - конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ОРГАНОВ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК УЧАСТНИКОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы заочного отделения

направления 40.04.01 «Юриспруденция» (магистратура), профиль
«Конституционное и муниципальное право» юридического факультета

САМТЕНКО МАРИЯ ГЕННАДЬЕВНА

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

должность, уч.степень, уч.звание

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

инициалы, фамилия

Зав.кафедрой

д.ю.н., профессор

должность, уч.степень, уч.звание

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2019

Введение

Актуальность темы. Вопросы осуществления органами местного самоуправления полномочий по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, приобретают важное значение в связи с постоянными изменениями в земельном и градостроительном законодательстве. Так, одно из последних изменений самым кардинальным образом перекроило вопросы выдачи разрешения на строительство – с августа 2018 года в случае строительства на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства разрешение на строительство не требуется, имеющиеся разрешительные процедуры носят уведомительный характер. Другие изменения в сфере земельного законодательства хоть и не вызывают такого общественного резонанса, но все же имеют очень важное значение. Для понимания значения данных преобразований необходимо исследовать вопросы конституционно-правового статуса органов местного самоуправления как участников земельных отношений, и в первую очередь порядок и основания предоставления органами местного самоуправления земельных участков.

Цель исследования – анализ правового статуса органов местного самоуправления как участников земельных отношений, выявления проблем и поиска их решения.

Задачи исследования:

- изучить систему органов местного самоуправления как участников земельных отношений;

- изучить принципы деятельности органов местного самоуправления;

- изучить полномочия органов местного самоуправления в сфере управления земельными отношениями и в сфере распоряжения земельными участками, в том числе земельными участками, находящимися в муниципальной собственности и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена

Объектом исследования являются отношения в сфере реализации органами местного самоуправления конкретных полномочий по управлению и распоряжению земельными участками.

Предметом изучения являются Конституции Российской Федерации, федеральные законы, законодательство субъектов Российской Федерации и нормативные акты органов местного самоуправления, правовая доктрина конституционного права, судебная практика, статистические материалы.

Теоретическую основу бакалаврского исследования составляют труды следующих авторов: Н.Н. Аверьянова, Кутафин О. Е., В. И. Фадеев, Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Быкова Д.Д., Косенкова Ю.П. Бутаева Е. М. Грибкова Н.Б. и другие.

Для достижения поставленной в работе цели использовались следующие **общенаучные методы**: эмпирический, в частности наблюдение и сравнение; ретроспективный; статистический; а также **специальные методы исследования**: историко-правовой; сравнительно-правовой; формально-юридический.

Структура бакалаврской работы состоит из введения, трех глав основной части, последовательно раскрывающих сущность темы исследования, заключения и списка литературы.

Основное содержание работы

В первой главе рассматривается место органов местного самоуправления в конституционной системе власти в Российской Федерации.

В первом параграфе рассматривается система органов местного самоуправления как участников земельных отношений, изучаются типы муниципальных образований:

1) сельское поселение - один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов;

2) городское поселение - город или поселок;

3) муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера;

4) городской округ - один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями;

5) внутригородской район - внутригородское муниципальное образование на части территории городского округа с внутригородским делением;

6) внутригородская территория (внутригородское муниципальное образование) города федерального значения - часть территории города федерального значения;

7) городской округ с внутригородским делением - городской округ, в котором в соответствии с законом субъекта Российской Федерации образованы внутригородские районы как внутригородские муниципальные образования.

В параграфе дается понятие системы и структуры органов местного самоуправления, кроме того, автор рассматривает полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений и отмечает, что

большая часть полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных реализуется органами местного самоуправления в ходе осуществления полномочий по решению вопросов местного значения:

- резервирование земель;
- изъятие земельных участков для муниципальных нужд либо в связи с ненадлежащим использованием;
- разработка и принятие документов территориального планирования;
- муниципальный земельный контроль;
- разработка и реализация местных программ использования и охраны земель
- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Автор отмечает, что кроме полномочий по решению вопросов местного значения в сфере земельных отношений органы местного самоуправления осуществляют отдельные государственные полномочия, реализация которых возложена на органы местного самоуправления федеральными законами.

Особенности реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере земельных отношений могут устанавливаться и налоговым законодательством (например, полномочия по установлению ставки земельного налога), бюджетным законодательством (распределение между бюджетами органов местного самоуправления различных уровней доходов от продажи, передачи в аренду земельных участков), законодательством об обороте земель сельскохозяйственного назначения, градостроительным, экологическим, лесным, водным законодательством и т.д.

Во втором параграфе рассматриваются принципы деятельности органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, устанавливается, что принципы земельного законодательства развивают принцип, отраженный в статье 9 Конституции Российской Федерации, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и

охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

Во второй главе раскрываются основные полномочия органов местного самоуправления в сфере управления земельными отношениями.

В первом параграфе рассматриваются органы местного самоуправления как участники налоговых земельных правоотношений, выявляется, что к полномочиям органов местного самоуправления в указанной сфере относится установление ставки земельного налога и налоговых льгот.

Путем анализа статистических материалов выявляется проблема с низкой собираемостью земельного налога, которая связывается:

- с необъективной кадастровой оценкой земельных участков, в т.ч. из-за имеющихся в Едином государственном реестре недвижимости сведений, не соответствующих фактическому разрешенному использованию земельных участков,

- с тем, что большое количество граждан все еще использует земельные участки без оформления правоустанавливающих документов.

Также выявляется проблема непропорциональной налоговой нагрузки на отдельных граждан и организаций ввиду завышенной кадастровой оценки земельных участков.

Предлагаются пути решения данных проблем.

Во втором параграфе анализируются полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования планировки и застройки муниципального образования.

Органы местного самоуправления реализуют данные полномочия путем утверждения нормативно-правового акта (схемы территориального планирования, генерального плана, правил землепользования и застройки и нормативов градостроительного проектирования) либо путем разработки и утверждении документации по планировке территории, либо путем совершения действий, направленных на изменение правового режима

конкретных земельных участков и объектов капитального строительства - выдача документации, разрешающий строительство либо подтверждающей возможность соответствия построенного объекта требованиям, установленным законом, а также снос самовольных построек.

Однако данные полномочия являются достаточно сложными в реализации, потому, что требуют наличия в штате муниципального образования специалистов, обладающими специальными познаниями в сфере градостроительного законодательства, специального оборудования, доступа к геоинформационным системам районов, что может позволить себе не каждый муниципалитет (особенно сельские поселения) могут позволить себе. Поэтому данные полномочия все чаще и чаще передаются на уровень муниципального района либо вообще на уровень субъекта Российской Федерации. Так, в 2017-2018 годах данные полномочия передали более 25% муниципальных образований. В связи с чем вносится предложение исключить данные полномочия из числа полномочия по решению вопросов местного значения.

В третьей главе рассматриваются вопросы распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, находящимися в муниципальной собственности либо относящиеся к землям, государственная собственность на которые не разграничена.

В первом параграфе анализируются полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Выявляется, что муниципальная собственность на земельные участки - форма публичной собственности, сформировавшаяся в ходе разграничения государственной собственности на землю либо по иным предусмотренным законом основаниям, отличительной чертой которой является особый характер задач муниципальных органов власти и вытекающая из этого специфика - владения, пользования и распоряжения земельными участками

для создания условий жизнеобеспечения потребностей населения муниципального образования.

Изучаются основания для разграничения земельных участков в и статистика по земельным участкам, оформленным в муниципальную собственность. Выявляется, что право муниципальной собственности на земельные участки может возникать двумя принципиально различными путями:

- первоначально, т.е. в процессе разграничения государственной собственности на землю;

- производно, т.е. в связи с изменением формы собственности на муниципальную при наличии гражданско-правовых оснований.

Выявляется различный объем полномочий по распоряжению органами местного самоуправления земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, и земельными участками, относящимися к землям, государственная собственность на которые не разграничена. Устанавливается, что, оформляя земельные участки в муниципальную собственность, органы местного самоуправления зачастую решают собственные хозяйственные вопросы.

Предлагается дополнить перечень оснований приобретения земельных участков в муниципальную собственность.

Во втором параграфе анализируются полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Так, земля, находящаяся в государственной собственности, может относиться к федеральной, муниципальной собственности либо собственности субъекта Российской Федерации, либо не находиться в какой-либо из вышеуказанных форм собственности, а относиться к землям, государственная собственность на которые не разграничена.

Рассматривается история правового регулирования разграничения государственной собственности на землю.

Выявляется, что местного самоуправления осуществляют государственные полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в силу закона, данные полномочия были и остаются государственными в узком смысле этого слова, они лишь делегируются органам местного самоуправления.

Отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для осуществления распоряжения ими.

Распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа, органом местного самоуправления городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения, органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Данные полномочия могут передаваться и зачастую передаются на уровень субъекта Российской Федерации.

Основные проблемы при реализации данных полномочий возникают ввиду распоряжения по тем или иным причинам органом местного самоуправления земельными участками, которые подлежат разграничению в собственность Российской Федерации либо субъекта Российской Федерации, однако по каким-то причинам право собственности на которые зарегистрировано в установленном законом порядке. Причем распоряжение данными участками может повлечь самые неблагоприятные последствия для лиц, которым были предоставлены эти участки, вплоть до изъятия земельных участков.

Заключение

Подводя итог исследованию, следует отметить, что в ходе исследования была изучена система органов местного самоуправления как участников земельных отношений, принципы деятельности органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления в сфере управления земельными отношениями и в сфере распоряжения земельными участками, в том числе земельными участками, находящимися в муниципальной собственности и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена и выявлены следующие проблемы.

В сфере налоговых земельных правоотношений была выявлена низкая собираемость земельного налога. Указанная проблема зачастую связана:

- с необъективной кадастровой оценкой земельных участков, в т.ч. из-за имеющихся в Едином государственном реестре недвижимости сведений, не соответствующих фактическому разрешенному использованию земельных участков,

- с тем, что большое количество граждан все еще использует земельные участки без оформления правоустанавливающих документов.

Решить данные проблемы сможет инвентаризация земельных участков, которая поможет выявить «захваченные», или, напротив, свободные земельные участки, которые могут быть выставлены на аукцион в целях пополнения местного бюджета, а также активизация органов муниципального земельного контроля.

В отдельных случаях, напротив, наблюдается проблема завышенной кадастровой оценки земельных участков, что непропорционально увеличивает налоговую нагрузку отдельным гражданам и организациям. Указанная проблема решается правообладателями земельных участков путем обращения в компетентные органы в целях установления кадастровой стоимости земельных участков равной рыночной.

Представляется, что как налоговое законодательство недостаточно согласуется с земельным, так и органы федеральной налоговой службы недостаточно продуктивно взаимодействуют с органами, осуществляющими предоставление земельных участков и с органами муниципального контроля.

Для решения указанной проблемы необходима организация совместной работы, тесного сотрудничества налоговых органов с органами местного самоуправления и органами государственной власти, осуществляющие функции в сфере земельных отношений на всех уровнях.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях:

1. Самтенко М.Г. Проблемы применения и развития законодательства о земельном налоге // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: Материалы XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г.): сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник». 2018. С.200-204.