

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

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

Кафедра - конституционного и муниципального права

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ
СОБСТВЕННОСТЬЮ (НА ПРИМЕРЕ РАСПОРЯЖЕНИЯ
ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ)**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы заочного отделения

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

ЧУДАЕВОЙ АННЫ ЮРЬЕВНЫ

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. Земля является важнейшим природным ресурсом, служащим базисом любой хозяйственной деятельности, а также основой функционирования института собственности. Не случайно в статье 9 Конституции Российской Федерации провозглашен принцип, согласно которому "Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории". Определено, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Таким образом, земельные отношения регулируются государством как гарантом охраны собственности и обеспечения стабильного развития существующих в этой сфере правоотношений.

В условиях реализации экономических и социальных реформ, когда земельное законодательство подвергается кардинальным изменениям, обращение особое внимание к категории "публичная земельная собственность и ее предоставление населению" особенно актуально. За последние десятилетия возникли новые полномочия органов публичной власти, способы общественного взаимодействия. Вследствие этого, появились новые общественные и экономические проблемы. Вместе с этим не прерывается конкурентная борьба за земельные ресурсы, возрастает отрицательное влияние на окружающую среду.

Актуальность рассматриваемой темы заключается в том, что современная доктрина земельного законодательства исходит из понимания необходимости предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, исключительно на основании действий органа публичной власти по образованию и последующей передаче земельного участка либо по передаче уже имеющегося земельного участка в собственность гражданам. Только органы

государственной власти и органы местного самоуправления наделены, в соответствии с Земельным Кодексом Российской Федерации, важнейшими полномочиями по предоставлению земель публичной собственности. Данное правило является общим для всех случаев предоставления земель публичной собственности.

Цель бакалаврского исследования – является анализ законодательства, регламентирующего компетенцию органов публичной власти на примере распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Задачи исследования:

1. установить нормативно-правовую базу, определяющую полномочия органов публичной власти в сфере распоряжения земель государственной собственности.
2. провести обзор основных законодательных изменений в этой области;
3. раскрыть содержание понятия «предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности», выявить основания для их предоставления;
4. установить основные конституционно-правовые полномочия органов публичной власти в сфере управления собственностью;
5. определить группу органов публичной власти, непосредственно осуществляющих полномочия собственников земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также цели их предоставления;
6. проанализировать законодательство зарубежных стран, касающегося порядка предоставления прав на земельные участки, находящихся в публичной собственности.

7. рассмотреть порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности в нашей стране;

8. определить особенности предоставления земель публичной собственности на основании земельного аукциона и без проведения торгов.

Объектом бакалаврского исследования являются правовые нормы, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законов, законах Российской Федерации, актах исполнительных органов государственной власти, конституции и иные законодательные акты ряда зарубежных стран, регламентирующих компетенцию органов публичной власти, выражающаяся в конституционно-правовых полномочиях органов публичной власти в сфере управления собственностью.

Предметом изучения является состояние правового регулирования земельных отношений, регулирующих конституционно-правовые полномочия органов публичной власти в сфере распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Теоретическую основу бакалаврского исследования составляют труды следующих авторов: Н.Н. Аверьяновой, М.Д. Ворониной, Д.С. Железнова, Ковальчука Н.И., В.Д. Карповича, В.А. Майбороды, Н.Л. Пешина, Н.А.Савченко, Е.С. Шугриной, Е.Б. Шмакова.

Для достижения поставленной в работе цели использовались следующие **общенаучные методы**: базовые положения диалектического метода познания, а также некоторые частнонаучные методы, такие как синтез, анализ, а также **специальные методы исследования**: историко-правовой; сравнительно-правовой; формально-юридический.

Структура бакалаврской работы состоит из введения, двух глав основной части, последовательно раскрывающих сущность темы исследования, заключения, библиографического списка.

Основное содержание работы

Первая глава посвящена правовой природе конституционно-правовых полномочий органов публичной власти в сфере распоряжения земельными участками. В первом параграфе автором отмечается, что конституционные полномочия органов публичной власти в сфере управления собственностью раскрываются, дополняются и в тоже время ограничиваются в положениях профильного Федерального закона - Земельного Кодекса Российской Федерации.

Правосубъектность органов публичной власти заключается в комплексе прав и полномочий в сфере управления земельной собственностью. Основные полномочия органов публичной власти зафиксированы в Земельном Кодексе Российской Федерации. Однако, не все положения статей земельного законодательства относятся к формированию правосубъектности органов власти. Полагаем, что полномочиям органов публичной власти можно подразделить на функции собственника земель и функции управления земельными ресурсами.

По нашему мнению, нормативно-правовую базу конституционных основ распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, составляет не только Конституция Российской Федерации, но и федеральные законы, которые также непосредственно и обширнее устанавливают полномочия органов публичной власти в сфере управления собственностью, а главное на примере распоряжения земельными участками.

Второй параграф посвящен изучению органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих полномочия собственников земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В соответствии со статьей 39.2 Земельного Кодекса Российской Федерации, полномочия собственников земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется

исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах своей компетенции, которая установлена Земельным Кодексом Российской Федерации.

За каждым органом публичной власти закреплена своя совокупность полномочий по закрепленным за ним предметам ведения. Вторжение в указанную деятельность со стороны других государственных органов недопустимо.

Было установлено, что контроль за использованием публичной собственности, за ее сохранностью является не только методом управления собственностью публично-правовых образований, но и методом, способом ее защиты, как и учет государственного и муниципального имущества. По нашему мнению, проблема проявляется в том, что до сих пор не на все объекты государственной или муниципальной земельной собственности зарегистрировано право собственности Российской Федерации, кроме того сведения не обо всех земельных участках внесены в реестр федерального имущества.

Третий параграф освещает цели предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

С 1 марта 2015 года предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, строго осуществляется по новым правилам. Приобретение таких земельных участков осуществляется в целях:

- для индивидуального жилищного строительства;
- для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта;
- для ведения садоводства, дачного хозяйства;
- для ведения гражданами крестьянского (фермерского) хозяйства.

По результатам исследования целей такого предоставления земель публичной собственности, автором отмечены следующие особенности. Во-первых, позиция законодателя относительно приобретения земель публичной

собственности в целях индивидуального жилищного строительства сводится к единому принципу предоставления земельных участков исключительно на праве аренды по результатам торгов, за исключением случаев, прямо установленных законодателем.

Во-вторых, предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства осуществляется лишь с предварительным согласованием места размещения подобного объекта.

И в-третьих, возможности предоставления земельных участков в целях осуществления крестьянско-фермерского хозяйства, минуя земельный аукцион, являются сложно реализуемым и подразумевает под собой коррупционный способ приобретения таких земель.

По нашему мнению, земельное законодательство нуждается в упорядочивание в части закрепления разрешенного использования земель публичной собственности градостроительным, лесохозяйственным регламентами и другими документами.

В четвертом параграфе анализируется порядок предоставления прав на земельные участки, находящихся в публичной собственности в зарубежных странах.

В результате проведенного анализа было установлено, что первостепенным принципом общего землепользования в странах англосаксонской правовой семьи остается обеспечение доступа неограниченного круга лиц исключительно к землям, находящимся в государственной собственности. Публичные земли воспринимаются как неотчуждаемая собственность народа или короля, переданная под управление (к примеру, в доверительное управление), правительству или региональным образованиям. В большинстве случаев, земли публичной собственности не могут быть переданы в собственность граждан, как земли общего пользования, подобные земли не могут быть переданы в аренду.

Определено, что в континентальной европейской правовой семье зафиксированы основополагающие начала публичного доступа населения на различные категории земель. В качестве публично-правовой государственной собственности рассматриваются объекты, либо предназначенные для использования непосредственно населением - имущество общего пользования, либо обладающие специализированной общественной значимостью и ценностью.

В результате автором отмечается, что законодательство зарубежных стран, касающееся предоставления земель публичной собственности, не в полной мере регламентировано, и не имеет единообразного подхода к регулированию данного вопроса.

Вторая глава раскрывает основания и порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Так первый параграф посвящен основаниям.

Автором установлено, что земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются на определенных основаниях, такими являются:

- 1) решение органа государственной власти или органа местного самоуправления в случае предоставления земельного участка в собственность бесплатно или в постоянное (бессрочное) пользование;
- 2) договор безвозмездного пользования при условии предоставления земельного участка в безвозмездное пользование;
- 3) договор купли-продажи в случае предоставления земельного участка в собственность за плату;
- 4) договор аренды в случае предоставления земельного участка в аренду.

Рассмотрена проблема в результате которой землепользователи на основании постоянного (бессрочного) пользования не имеют возможности распоряжаться земельными участками, а могут только использовать такие земли в соответствии с целевым назначением. Автором отмечено, что в

настоящее время право постоянного (бессрочного) пользования как основания предоставления в собственность земельных участков, находящихся в публичной собственности, не столь эффективное, вызывающее трудности при таком владении землей.

При исследовании новейших изменений порядка заключения договора аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности, были выявлены и установлены существенные условия такого договора, такие как: цена договора аренды, которая устанавливается в форме ежегодной арендной платы или размера первого арендного платежа определяется по результатам земельного аукциона; срок его заключения. Рассмотрена проблема о продлении договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

Второй параграф раскрывает особенности порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности без проведения торгов.

Анализируя новую процедуру предоставления земельных участков из публичной собственности без проведения торгов, хотелось бы указать ряд положительных факторов, в частности, установление сроков для каждого из этапов, исключительные перечни оснований для отказа в решении вопросов на каждом из этапов. Тем не менее, несмотря на данные плюсы, сама процедура осталась очень сложной из-за того, что все нормы, посвященные такому предоставлению участков, носят отсылочный характер, и без особых специальных знаний земельного права приобрести земельный участок из публичной собственности будет крайне нелегко.

Третий параграф раскрывает особенности порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности на земельном аукционе. Так, подробно исследуются все этапы проведения подготовки, которые включают в себя: во-первых, утверждение схемы расположения земельного участка, при условии что отсутствует проект межевания территории. Во-вторых, выполнение ряд

работ, посредством которых происходит подготовка необходимых документов для осуществления государственного кадастрового учета. В-третьих, осуществление государственного кадастрового учета данного земельного участка. В-четвертых, получение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения. И в-пятых, принятие решения уполномоченным органом о проведении земельного аукциона.

Освещается целый спектр проблем, связанных с проведением аукциона. Рассмотрен вопрос о правовой квалификации заявки на участие в аукционе, которую следует классифицировать как одностороннюю сделку. Исследована правовая природа задатка для определения его функционального предназначения при проведении земельного аукцион. В данной работе по результатам исследования, функция задатка определена, как подтверждение намерение лица, участвовать в аукционе, чтобы в дальнейшем стать победителем торгов.

Установлено, что посредством внесения существенных изменений в Земельный Кодекс Российской Федерации однозначно разрешена проблема о признании аукциона несостоявшимся. Так, ранее аукцион признавался несостоявшимся, если в нем принимали участие двое лиц или менее, сейчас, если единственная заявка на участие в аукционе по продаже земельного участка подана единственным лицом, то продажа такого земельного участка осуществляется указанному лицу.

Особое внимание в данной работе уделено новшеству земельного законодательства - реестру недобросовестных участников. Введение данного реестра, оценивается в работе положительно, так как это усилит ответственность со стороны участников земельного аукциона.

Заключение

В Земельный кодекс Российской Федерации был внесен значительный блок поправок. Одни из основных и ключевых изменений коснулись конституционно-правовых полномочий органов публичной власти в сфере управления собственностью, поскольку предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется исключительно на основании решения органа публичной власти, заключения договора купли продажи, аренды посредством проведения земельного аукциона, что является новейшим понятием в содержании земельного права.

Несмотря на существенные изменения в части юридической возможности перераспределения полномочий в сфере управления земельной собственностью между публичными органами власти, остается пробелом в Земельном Кодексе Российской Федерации отсутствие специальных норм, предусматривающих конкретные полномочия органов публичной власти в сфере распоряжения государственной собственностью, а также обязывающих эти органы размещать в открытом доступе информацию о перераспределении их полномочий, что позволяет делать вывод о наличии пробела в части решения этого вопроса.

Кроме того, к сожалению, законодатель, на сегодняшний день, так и не создал специальный закон, предусматривающий порядок предоставления в собственность гражданам и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, подробно регламентирующий конституционно-правовые полномочия органов публичной власти в сфере управления собственностью, что также является существенным пробелом в земельном законодательстве. Поэтому стоит надеяться, что в ближайшее время, данный пробел будет восполнен законодателем.

В итоге, рассматривая конституционно-правовые полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления на примере распоряжения земельными участками, автор пришел к выводу, что земельное законодательство нуждается в детальном разделении полномочий между такими органами.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях:

1. Маликова А.Ю. Конституционные основы распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности // Государство и правовая система Российской Федерации в условиях информационного общества: сборник статей Международной научно-практической конференции (23 октября 2017 г., г. Казань). Уфа: ОМЕГА САЙНС, 2017. С. 43-45.

2. Маликова А.Ю. Проблемы предоставления земельных участков гражданам РФ в Дальневосточном Федеральном округе // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: сборник статей XI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей (26 апреля 2018 г., г. Саратов). Саратов: Саратовский источник, 2018. С. 151-154.