

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра конституционного и муниципального права

**ПРАВО МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ:
СУБЪЕКТЫ, ОБЪЕКТЫ И ПОРЯДОК ФОРМИРОВАНИЯ**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 361 группы заочного отделения
направления 40.04.01 «Юриспруденция» (магистратура), профиль
«Конституционное право, муниципальное право» юридического факультета
Донского Георгия Дмитриевича

Научный руководитель

доцент, к.ю.н.

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20__ г.

(подпись)

Н.Н. Аверьянова
(инициалы, фамилия)

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н., заслуженный юрист РФ

должность, уч. степень, уч. звание

« ____ » _____ 20__ г.

(подпись)

Г.Н. Комкова
(инициалы, фамилия)

Саратов – 2021

Введение.

Актуальность работы. Актуальность выбранной темы заключается в том, что земля на протяжении веков была и остается до сих пор одним из ценнейших природных ресурсов. В современной правовой действительности земля может рассматриваться в двух аспектах: как объект природы и как недвижимое имущество.

Организованные в правовом пространстве России земельная и муниципальная реформы до сих пор не лишили правовое пространство проблем, проявляющихся в практике правоприменения. По этой причине выбранная тема магистерской диссертации, направленная на исследование права муниципальной собственности на землю имеет особую актуальность, обоснованную одновременно несколькими факторами.

Во-первых, сложностью формирования субъектного подхода муниципальной собственности. Подход к определению муниципального образования имеет разноуровневый фильтр. Это означает, что субъектом права собственности на землю, к примеру, может быть и населенный пункт, и муниципальный район. Единственным и неоспоримым основанием точного признания субъекта права собственности является факт государственной регистрации права в едином государственном кадастре недвижимости. Однако, не все земли занесены в него. Таким образом, сохраняется значительное количество потенциально муниципальных земель, но право на которое еще не распределено.

Во-вторых, неоднозначным подходом к формированию дефиниции «объект земельной собственности». В данном качестве может выступать и земельный участок, и часть (доля) земельного участка. Кроме того, для того, чтобы включить такой объект в гражданский оборот, необходимо идентифицировать сам объект, то есть иметь кадастровый номер, позволяющий выделять его в правовом и материальном смысле. Для этого следует организовать кадастровые работы, которые для муниципального

образования не бесплатны и требуют значительных денежных вложений. Муниципальные образования, в большинстве своем не имеют достаточной материальной базы для полноценной постановки земельной собственности на учет в Росреестре.

В-третьих, порядок формирования муниципальной собственности вызывает наиболее сложные проблемы в части юридического оформления права на землю. Они вытекают из предыдущих двух факторов: разграничения земель и материальных ресурсов, за счет которых можно было бы организовать фиксацию права муниципальной собственности на землю.

Целью исследования данной работы состоит в организации комплексного правового исследования права муниципальной собственности на землю, с учетом детальной характеристики субъектов, объектов и порядка ее формирования, выявлении проблем в практике правоприменения и представлении перспектив развития отечественного законодательства с целью повышения эффективности функционирования правового механизма права муниципальной собственности на землю.

Задачи исследования:

- изучить правовую природу права муниципальной собственности на землю;
- раскрыть право муниципальной собственности на землю в зарубежных странах;
- проанализировать органы местного самоуправления как субъекты права муниципальной собственности на землю;
- дать характеристику разграничению государственной и муниципальной собственности на землю;
- рассмотреть право муниципальной собственности на земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;
- проанализировать право муниципальной собственности на земельные участки, которые приобретены по основаниям, предусмотренным

гражданским законодательством.

Объектом исследования являются правоотношения в области реализации права муниципальной собственности на землю в контексте особенностей формирования подходов к определению объектов, субъектов и порядка формирования муниципальной земельной собственности.

Предмет исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы Российской Федерации, акты исполнительных органов муниципальной власти; положения стратегических политико-правовых документов, регламентирующих отношения в процессе реализации полномочий органов муниципальной власти на землю.

Степень научной разработанности. Общетеоретической основой исследования послужили фундаментальные исследования А.П. Солдатова, Н.С. Бондаря, А.А. Джагаряна, Н.Н. Аверьяновой, В.В. Булгакова, Д.В. Булгакова, В.Н. Сусликова, Е.С. Шугриной, Р.М. Усмановой, Е.В. Рожковой и другие.

Проблемам правового режима муниципального имущества, посвящены труды Е.М. Андреевой, Ю.Н. Андреева, О.Г. Бартковой, В.А. Белова, М.И. Брагинского, В.Г. Голубцова, А.И. Гончарова, Т.В. Дерюгиной, А.А. Завьялова, В.П. Камышанского, С.В. Камышанской, А.Ю. Кийко, Н.Н. Колмаковой, Н.М. Коршунова, В.Д. Мазаева, Д.А. Медведева, В.П. Мозолина, В.А. Микрюкова, С.В. Нарушкевич, Д.В. Пяткова, О.Н. Садикова, К.И. Скловского, А.А. Соколовой, Е.А. Суханова, С.В. Тычинина, З.И. Цыбуленко, А.Е. Черноморца, В.В. Чубарова и других ученых.

С позиций земельного права вопросы муниципальной собственности на земельные участки (включая проблемы разграничения государственной собственности на землю) были исследованы в трудах Р.Г. Аракельяна, С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, Г.А. Волкова, С.И. Герасина, Л.Ю. Грудцыной, Т.В. Дамбиевой, С.В. Дзагоева, Н.П. Кабытова, Л.Т. Кокоевой, О.И. Крассова, Н.Б. Маловой, А.И. Мелихова, Г.А. Мисник, М.В. Попова,

С.А. Рухтина, В.В. Устюковой, С.А. Чаркина, А.Ю. Чикильдиной, Г.В. Чубукова и т.д.

Методологическую основу работы составляют различные методы, как общенаучные, так и специальные методы научного познания. В частности, диалектический, исторический, метод системного анализа, сравнительно-правовой, формально-юридический, статистический методы.

Теоретическую основу работы составляют труды российских ученых в области земельного права.

Правовая основа работы сформирована на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации.

Эмпирическую основу работы составили решения Верховных судов Республик, постановления Арбитражных судов, определения областных судов Российской Федерации.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие положения:

1) Муниципальное право представляет собой комплексную отрасль права, регламентация функционирование которой осуществляется значительным количеством нормативных актов. В части реализации муниципальной земельной собственности превалирующее значение имеет такое отраслевое законодательство как гражданское, земельное, административное и иные.

2) Процесс изъятия земельных участков для муниципальных нужд следует рассматривать в контексте возможного возникновения права муниципальной земельной собственности. В этой части анализ практики правоприменения позволяет консолидировать основания возникновения в три группы:

- изъятие по основаниям ст. 49 ЗК РФ;
- изъятие с учетом спецификации принятых федеральных законов;

- изъятие, связанное с реализацией международно-правовой стабилизации и повышения международного рейтинга страны в целом.

3) Сформированы предложения по фиксации правовых норм, позволяющих повысить эффективность рационального землепользования в части приобретения прав на брошенные земельные участки с использованием гражданско-правового механизма бесхозных вещей.

4) «Пределы» и «ограничения» права муниципальной собственности являются родственными, но не тождественными правовыми категориями. Пределы (границы) права муниципальной собственности означают внешний барьер, преграду, за которую не распространяются полномочия муниципального собственника. Напротив, ограничения права муниципальной собственности представляют собой требования и запреты, установленные в интересах населения Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, сужающие возможности муниципальных образований - собственников земельных участков совершать предусмотренные законом действия по распоряжению земельными участками.

5) В целях повышения эффективности землепользования представляется необходимым оформление муниципальными образованиями совместно с Росреестром электронно-цифровой площадки, позволяющей констатировать наличие свободных земельных участков, представление которых из муниципальной собственности возможно по различным основаниям.

Структура выпускной квалификационной работы обусловлена ее содержанием и состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка.

Основное содержание работы.

Первая глава работы *«Правовая природа права муниципальной собственности на землю»* посвящена раскрытию содержания, понятия и исторического развития права муниципальной собственности на землю в России, а так же подходов управления муниципальными землями в зарубежных странах. В первом параграфе акцентируется внимание на том, что в настоящее время сформирована значительная правовая база, позволяющая определить легальное функционирование права муниципальной собственности на землю.

Так же отмечается, что муниципальная собственность сама по себе имеет промежуточное звено. По отношению к гражданам она представляет некий вид публичной собственности, в то же время по отношению к государственной собственности на землю, является в большей мере частной, так как нормы ГК РФ устанавливают правило категориальности муниципальной собственности, относя их к юридическим лицам.

В данном параграфе так же рассматривается значения муниципальной собственности на землю. Ее роль – организация потребностей муниципального образования, всего его населения, формирование баланса интересов между государственной властью и гражданами, населяющими соответствующую территорию, в том числе в контексте земельных интересов.

В контексте данного параграфа выделяются два родственных понятия: муниципальная собственность и право муниципальной собственности. В первом случае – это форма собственности как таковая, а во втором – группа отношений собственности. Исходя из указанного, формируется необходимость анализа указанных правовых явлений, на основе которого представится возможность определения характерных черт муниципальной собственности и права как такового.

Резюмируя изложенное в данном параграфе, следует констатировать, что земельный интерес муниципального образования заложен в фискальных

функциях, то есть цель муниципального образования – собрать земельный налог, который можно получить в случае нахождения земли в частной собственности. Именно поэтому целеполагание не связано с собиранием земли муниципальным образованием, а с формированием эффективной политики использования земли, в том числе, путем активного распоряжения муниципальной земельной собственностью. Именно для этой цели необходимо сформировать механизм представления земель, организацию купли-продажи земель, формирования грамотной политики управления муниципальными землями, что возможно только в условиях предельно четкого правового обеспечения права муниципальной собственности на землю.

Второй параграф посвящен истории развития права муниципальной собственности на землю. Как известно, с конца XX века в России стартовала земельная реформа, которая проводилась в комплексе с иными политическими, экономическими, социальными, правовыми преобразованиями в жизни страны, и связана была, прежде всего, с переходом на новые формы хозяйствования, становлением новых рыночных отношений.

Такой переход предполагает формирование новых форм собственности на средства производства и потребления, в том числе и на те ресурсы, в частности землю, которая в советское время относилась исключительно к государственной собственности. В то же время начинается становление местного самоуправления как самостоятельной формы осуществления представительной демократии, не входящей в систему органов государственной власти. Развитие местного самоуправления, основной функцией которого является решение местных вопросов, невозможно без наделения его собственностью, то есть тем имуществом, которое необходимо для нормальной реализации возложенных функций. Одним из главных видов такого имущества является, несомненно, земля, так как она является базисом любой жизнедеятельности.

В параграфе уделяется внимание к тому факту, что к моменту принятия в 1993 году Конституции необходимость подобных преобразований стала очевидна, поэтому они последовательно, четко и логично нашли свое отражение в Основном законе, в котором закреплено, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12), что они самостоятельно управляют муниципальной собственностью (ст. 132), и наделяются правом иметь в собственности землю (ст. 9), причем возникает новая самостоятельная форма собственности – муниципальная.

Третий параграф посвящен видам правового управления земельными ресурсами в зарубежных странах.

В данном параграфе раскрываются 3 подхода к управлению муниципальными землями в зарубежных странах:

1) Политика властей в условиях доминирования муниципальной собственностью на землю, которая основана на использовании имущественно арендных методов регулирования. Главными субъектами земельных отношений являются городские муниципалитеты, на которых как на крупных владельцах и распорядителях земли лежит основная ответственности.

2) Политика властей, реализуемая при наличии довольно свободного рынка земли, которая связана с использованием менее жестких инструментов регулирования земельных ресурсов (рыночная стоимость, налоги). Регулирование имущественно-земельных отношений на привлечение инвестиций в недвижимость.

3) Политика властей, комбинирующая элементы первых двух подходов, в которой существуют рыночные механизмы функционирования имущественно-земельных отношений в условиях жесткого законодательного регулирования. При этом существует ориентация на сохранения муниципальной собственности как источника доходов в местные бюджеты.

Вторая глава работы *«Субъекты и объекты права муниципальной собственности на землю»* посвящена раскрытию элементов

правоотношений права муниципальной собственности на землю. Первый параграф рассматривает органы местного самоуправления как субъекты права муниципальной собственности на землю. Отмечается, что государственное управление земельными ресурсами реализуется в двух плоскостях. Однако общим будет являться тот факт, что именно государству принадлежит функционал субъекта управления. Но в первом случае оно выступает в качестве гегемона, то есть фактическим руководителем всех земель, процесса их использования вне зависимости от формы собственности, а во втором, как непосредственный собственник конкретных территорий.

Механизм управления земельными ресурсами представляет собой упорядоченную совокупность имманентных сущностных его характеристик (базовых необходимых элементов): объектов, субъектов, целей, методов и средств, а также перечня принципов и системы функций, посредством которых данный вид управления претворяется в жизнь.

Во втором параграфе рассматриваются земельные участки как объекты права муниципальной собственности.

Земельный участок как объект права собственности представляет собой консолидированный объект, права на который зарегистрированы и установлены в соответствии с действующим законодательством, включающий в себя плодородный и неплодородный почвенный слой на соответствующей территории, определенной путем кадастрирования земель и проведения межевых работ, с учетом существующих ограничений и обременений, с учетом возможности эксплуатации воздушного пространства и недр с учетом действующего законодательства.

Расширяя понятийный аппарат, следует обратить внимание на то, что весь комплекс прав, связанных с земельным участком (вещных и обязательственных), недра, воздушное пространство, ограниченные права на использование водных объектов (в том числе подземных вод) выступают

составными элементами комплексной правовой категории «земельный участок как объект права собственности».

Таким образом, земельный участок как объект права собственности одновременно рассматривается через призму материальнообразующих и правообразующих факторов, представляя собой сложную вещь.

Третья глава работы *«Порядок формирования государственной и муниципальной собственности на землю»* содержит в себе способы становления муниципальной собственности таковой в рамках российского законодательства.

Первый параграф посвящен разграничению государственной и муниципальной собственности на землю.

Смысл основания разграничения не вызывает сомнений и представляется вполне логичным. Он в целом соответствует и положениям земельного, и гражданского законодательства, основам учения о праве собственности, в особенности в части реализации права собственности через призму трех правомочий. Дополнительное закрепление принципа единства судьбы земельного участка с объектом недвижимости позволяет расширить сферы применения положений о реализации права собственности, тем не менее, ни один акт не говорит, что право должно быть идентичным. По этой причине следует отметить наличие исключения из указанного правила единства, которое представлено и самим Земельным кодексом в ст. 35, и Гражданским кодексом в положениях ст. 552. Смысл правовых норм сводится к тому, что земля следует судьбе зданий и сооружений только в том случае, когда речь идет о переходе право собственности на них.

Второй параграф рассматривает право муниципальной собственности на земельные участки, которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Гражданское законодательство предусматривает возможность возникновения права собственности двумя группами способов:

первоначальными и производными. При этом к первоначальным гражданско-правовое учение относит процесс разграничения собственности, рассмотренный в предыдущем параграфе, как основание возникновения муниципальной земельной собственности. Производный способ составляют случаи перераспределения зарегистрированных в федеральную, региональную и частную собственность земельных участков при наличии административных и/или гражданско-правовых оснований.

В современной правовой действительности перераспределение осуществляется по законам разграничения предметов ведения. Таким образом, формируется пласт предметов ведения России и субъектов РФ (как проявления государственной собственности) и муниципальных образований. Следует акцентировать внимание на том, что сам процесс перераспределения между перечисленными субъектами реализуется безвозмездно в обязательном порядке.

Таким образом, в настоящий момент перераспределение публичного имущества осуществляется не на основе договора, а в соответствии с другим основанием возникновения гражданских прав - из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей.

По мнению магистранта, заново формировать этот механизм необходимость отсутствует, т.к. все изложенные инструментарию уже содержатся в рамках гражданско-правовых регуляторов. Остается только принять отсылочную норму к возможности их включения относительно безвозмездной передачи земельной собственности между публично-правовыми субъектами.

Третий параграф раскрывает право муниципальной собственности на земельные участки, которые приобретены по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Среди ряда прочих следует выделить наиболее интересную по гражданско-правовой градации – отказ собственника от права на земельный участок. Следует отметить, что осуществление процедуры отказа от земельного участка возможно только тогда, когда само право частной собственности является зарегистрированным. То есть если право не зарегистрировано, то в соответствии с ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» его попросту нет, т.к. единственным подтверждением наличия права на объект недвижимого имущества, а в особенности на земельный участок, является запись в ЕГРН.

Не стоит также забывать о том, что существует презумпция муниципальной собственности на землю. В научной литературе такой термин встречается довольно редко, однако, именно практика правоприменения говорит в пользу того, что презумпцией муниципальной собственности на землю можно считать автоматическое распространение незафиксированного права собственности на земли в границах населенного пункта и включения их в земли муниципального образования. Таким образом, с уверенностью следует отметить институт презумпции публично-правовой собственности на земли в России. Именно поэтому следует констатировать, что распространение механизма бесхозяйного имущества в отношении земельных участков объективно невозможно.

Вернувшись к механизму отказа собственника от земельного участка, необходимо обратить внимание на то, что он детально предусмотрен как основание возникновения права муниципальной собственности в п. 1.1. ст. 19 ЗК РФ. В данном случае муниципальная земельная собственность возникает с момента регистрации прекращения права частной собственности по основанию отказа от земельного участка.

Заключение.

Делая вывод нужно отметить, муниципальная собственность на земельные участки это 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.

Характеристика дефиниции земельного участка как объекта права собственности позволила констатировать наличие материально и правовой дихотомии. Земельный участок, с учетом функционирования п. 5 ст. 1 ЗК РФ должен рассматриваться как сложный составной объект, в котором земля выступает основной вещью, а расположенные на ней объекты недвижимости – принадлежностью.

Гражданско-правовое учение представляет возможность градировать основания возникновения права муниципальной собственности на:

- первоначальные (в силу перераспределения);
- производные (купля-продажа, приобретение права на земельный участок, от которого отказался частный собственник).

Несмотря на то, что правовой механизм приобретения права муниципальной собственности довольно детально проработан, до сих пор остаются проблемы определения регламентирующей правовой среды: административно-правовой и гражданско-правовой.

Регулярно меняющиеся отношения собственности требуют адекватного ответа от законодателя в части регламентации процесса приобретения, корректировки и прекращения права муниципальной земельной собственности.

Предложенные в рамках магистерского исследования корректировки действующего законодательства позволят повысить эффективность механизма реализации муниципальной земельной собственности.

Выводы по работе изложены в следующих публикациях автора:

1. Донской Г.Д. Муниципальная собственность на землю как самостоятельная форма собственности: проблемы теории и практики // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. Саратов, 2019: Саратовский источник. С. 82 - 86.

2. Донской Г.Д. Земельные участки как объекты права муниципальной собственности // Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России. Саратов, 2020: Саратовский источник. С. 57 - 61.