

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

Кафедра конституционного и муниципального права

**ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬ НАСЕЛЕННЫХ
ПУНКТОВ**

АВТОРЕФЕРАТ

на магистерскую работу

по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
студентки 3 курса 361 группы юридического факультета

Бобковой Арины Дмитриевны

Научный руководитель

профессор, д.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, 2023

Введение

Земля рассматривается как базис, платформа, которая обеспечивает обитание и существование человека: земля относится к неживому природному богатству, на земле человек занимается строительством своей сферы обитания, которая делится на производственную сферу (предприятия, магазины, склады, рестораны, офисы), а также непроизводственную сферу (жилье, школы, больницы, театры, церкви, спортивные сооружения).

Земля - это база для деятельности субъектов права. В ряде отраслей экономики земля представляет собой основной природный ресурс.

В XX веке земельное законодательство развивалось очень стремительно, что привело к появлению новых правовых конструкций, среди которых особое место занимают «категория земель» и «правовой режим земель». Это связано с тем, что правила общего характера уже не подходили для изменившихся общественных отношений в области использования и охраны земель.

Земли населенных пунктов представляют собой территорию, на которой сконцентрировано большое количество объектов на относительно небольшой территории, главная цель которой - обеспечение благоприятных условий жизни и основной деятельности населения, проживающего в подавляющем большинстве в населенных пунктах.

По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат) общая численность населения России на 1 января 2023 года составляет 146 424 729 человек.

Городское население Российской Федерации на 1 января 2023 года оценивается Росстатом в 109,6 млн человек, сельское - 36,8 млн человек.

Город Саратов является ближайшим кандидатом в города миллионники, население на 1 января 2023 года составляет 891, 9 тыс. жителей.¹ Данные показатели отражают актуальность данной работы, так как именно

¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации // <http://www.gks.ru/> (дата обращения 11.11.2023)

значительное воздействие человека провоцирует противоречия экономических, экологических, социальных интересов.

Целью работы является анализ правового режима земель населенных пунктов, проведение исследования полномочий органов местного самоуправления в сфере использования земель населенных пунктов, обнаружение проблем и поиск путей по их решению.

Задачами для реализации цели является:

раскрытие понятия и принципов использования земель населенных пунктов,

рассмотреть вопросы территориального планирования, градостроительного зонирования и, определить их значение в регулировании земель данной категории,

выявить систему органов местного самоуправления в сфере использования земель населенных пунктов, проанализировать их функции,

выявить проблемы при реализации полномочий органов местного самоуправления в данной сфере,

рассмотреть основные функции органов местного самоуправления, найти актуальные проблемы и предложить пути их решения.

Для достижения целей и поставленных задач настоящего исследования были использованы общенаучные методы познания: системный анализ и толкование права, обобщение и сравнение, историко-правовой метод.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе использования и распоряжения землями населенных пунктов.

Предметом исследования являются нормы Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ и ряда других нормативно-правовых актов, с помощью которых осуществляется регулирование земель населенных пунктов.

Структура данной работы состоит из двух глав. Первая глава включает в себя понятие земель населенных пунктов, а так же принципы использования. Во второй главе рассматриваются основные функции органов местного самоуправления в сфере использования земель населенных пунктов по

законодательству Российской Федерации: вопросы территориального планирования, комплексного развития территорий, вопросы предоставления земельных участков для целей строительства, а также изъятие и резервирование земель из числа населенных пунктов.

В юридической литературе современного периода вопросы содержания и специфики полномочий органов местного самоуправления в сфере использования земель населенных пунктов исследовали такие ученые как Н.Н. Аверьянова, А.П. Анисимов, В.А. Боголюбов, Г.В. Буланова, А.И. Бутовецкий, М.Д. Вислинский, Д.В. Громова, С.Н. Гринсберг, Д.С. Кузнецов, И.С. Кусов, К.А. Андреева, Т.А. Журавлева, Т.А. Сорокина, А.Н. Пиптюк, Г.Г. Хачиев.

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.

В результате проведенного исследования на **защиту выносятся следующие положения:**

1. В российском законодательстве существует ряд правовых коллизий, отрицательно влияющих на процесс правоприменения в указанной сфере. Например, п.26 ст.3 Федерального Закона №172-ФЗ определяет стратегию пространственного развития Российской Федерации как документ, закрепляющий приоритеты и практические задачи в сфере регионального развития Российской Федерации. А в п. 1 ст. 20 данного Закона эта логическая связь зафиксирована в обратном порядке, что говорит об отсутствии четкой понятийности определений, разграниченности функций для категорий пространственного планирования и территориального управления.

При разработке регионами своих стратегий социально-экономического развития появилось много вопросов о взаимодействии этих планов с региональными схемами территориального планирования. На практике было выявлено слабое влияние принимаемых стратегий на схемы территориального

планирования субъектов Федерации и наоборот. Это приводит к снижению практической значимости стратегических документов развития региона, препятствует эффективному использованию его территории для размещения объектов федерального, регионального и муниципального значения.

2. Действия по территориальному планированию состоят из сложного перечня юридически значимых процедур, которые должны учитывать всевозможные факторы и, в том числе, воздействие на окружающую среду, однако, возникает проблема, связанная с вопросом определения возможного негативного воздействия планируемых к размещению объектов на окружающую среду.

Для решения данной проблемы необходимо оптимизировать процедуру согласования документов территориального планирования в части воздействия на окружающую среду путем внедрения в практику правового института стратегической экологической оценки, которая состоит из поэтапного контроля всех стадий реализации проекта.

3. В рамках реализации программ комплексного развития территорий был выявлен ряд проблем связанных с нехваткой земельных участков, проблемой использования территорий, занятых аварийным и ветхим жильем, гаражами, приаэродромными территориями, а так же ряд проблем с которыми сталкиваются застройщики и девелоперы.

Решением проблем служит комплексный анализ управления территорией населенного пункта, такой подход способен обеспечить синергетический эффект на основе взаимосвязанных управленческих и правовых решений, а реновация деградировавшей застройки территории поможет в решении использования территорий застроенных ветхим и аварийным жильем.

4. Большие очереди на земельные участки являются серьезной проблемой для многодетных семей. Однако данная проблема возникает даже в тех регионах, где выделяется их большое число. Это происходит по причине нежелания заявителей получать участки в отдаленных районах города.

Решением данной проблемы видится альтернатива предоставлению земельных

участков денежной компенсации, эта идея не нова и уже работает в ряде регионов.

Основное содержание работы

В главе 1. «Правовая природа полномочий органов местного самоуправления в сфере использования земель населенных пунктов» первый параграф посвящен истории становления понятия и основных принципов использования земель населенных пунктов.

Отмечается, что официальное закрепление определения категории земель населенных пунктов берет начало в 1968 году. Главной чертой данного этапа является появление шести категорий земель.

Следующим этапом в 1991 году происходит расширение перечня до семи, а земли исследуемой в данной работе категории получили название «земли населенных пунктов».

В современном земельном законодательстве земли населённых пунктов по-прежнему являются самостоятельной категорией земель. Данная категория значима, потому что представляет собой пространство, которое позволяет создавать объекты недвижимости, а также инженерную, транспортную и другие виды инфраструктур. То есть именно территории земель населённых пунктов являются основой для инвестиционных и строительных проектов, что объясняет регулирование использования и охраны данной категории не только земельным, но и градостроительным законодательством.

Состав земель населённых пунктов включает земельные участки, которые в соответствии с градостроительными регламентами имеют отношение к различным территориальным зонам. Территориальные зоны по тем или иным признакам отличаются друг от друга.

Во втором параграфе анализируются проблемы разграничения полномочий между органами местного самоуправления в сфере использования земель населенных пунктов. Отмечается, что на базовом уровне полномочия органов местного самоуправления закрепляются в Конституции Российской Федерации, далее конституционные положения развиваются в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых

актах. Данная процедура осуществляется не всегда последовательно, что приводит к многочисленным нарушениям установленных норм и правил землепользования.

В данном параграфе рассмотрены вопросы сферы компетенций органов местного управления, принятия нормативно-правовых актов, а так же полномочия органов муниципального образования.

Во второй главе «Функции органов местного самоуправления в сфере использования земель населенных пунктов по законодательству Российской Федерации» первый параграф раскрывает вопрос территориального планирования, как одну из основных функций местного самоуправления.

Территориальное планирование является важнейшей частью государственного управления и стратегической задачей для местного самоуправления.

При этом, территориально планирование выступает как инструмент эффективного и устойчивого социально-экономического развития страны на базе поэтапного изменения пространственной организации территории.

Согласно статье 85 ЗК РФ правилами землепользования и застройки устанавливается градостроительный регламент для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования земельных участков.

Перечислены все семь территориальных зон с их особенностями, раскрыты вопросы действий по территориальному планированию и проблемы на пути реализации.

Во втором параграфе раскрывается понятие комплексного развития территорий населенного пункта. Возникновение термина, нормативно-правовая база, вопросы изъятия земель, а так же реализация проектов, предложен комплексный подход управления градостроительным развитием территории, рассмотрены такие проблемы, как нехватка земельных участков, проблема использования территорий, занятых аварийным и ветхим жильем, гаражами,

рассмотрены нюансы высвобождения земельных участков.

На примере Саратовской области представлена схема планировки территории бывшего аэропорта, нюансы его расположения в центральной части города.

Раскрыты проблемы с которыми при реализации проектов комплексного развития встречаются застройщики и девелоперы и пути их решения.

В третьем параграфе затронут вопрос предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. Земельные участки предоставляются через торги, но существует ряд исключений.

В параграфе рассмотрена процедура проведения торгов, а так же случаи когда случаи, когда участок может быть передан без аукциона.

Нормативно-правовая база имеет пробелы, что приводит к появлению мошеннических схем и усложняет процедуру предоставления участка.

Уделено особое внимание предоставлению бесплатно в собственность многодетным семьям, описаны проблемы возникшие на практике и пути их решения.

Рассмотрено последнее предоставление земельных участков многодетным на примере Саратовской области в октябре 2023 года.

В четвертом параграфе рассмотрены функции резервирования и изъятия земельных участков, расположенных на землях населенных пунктов. Тема является очень актуальной, ведь для реализации большого числа государственных проектов требуется большое число земельных участков.

Однако на практике свободные земельные участки могут не подходить под требования, а это влечет за собой необходимость получения таких земельных участков иными путями.

В параграфе перечислены законные основания для резервирования или изъятия земельного участка, а так же случаи, когда земельные участки не могут быть изъяты.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Земли населенных пунктов - территория, концентрирующая большое число важных объектов инфраструктуры на относительно небольшой территории, главная цель которой - обеспечение благоприятных условий жизни и основной деятельности населения.

Серьезную обеспокоенность вызывают вопросы нерационального использования земельных участков, хищническое использование особо ценных территорий.

Государственное управление в сфере земельных отношений осуществляется, как представительными, так и исполнительными органами власти не только на федеральном уровне, но и субъекты РФ имеют право принимать нормативно- правовые акты по регулированию, управлению и распоряжению земельными ресурсами. Данная ситуация служит триггером для такого принципа, как разграничении предметов ведения и полномочий между органами власти всех уровней.

На базовом уровне полномочия органов местного самоуправления закрепляются в Конституции Российской Федерации, далее конституционные положения развиваются в федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах. Данная процедура осуществляется не всегда последовательно, что приводит к многочисленным нарушениям установленных норм и правил землепользования.

Основой государственного управления является принцип устойчивого развития, который включает предоставление широких земельных полномочий региональным органам исполнительной власти и субъектам Федерации. Однако самостоятельность субъектов Федерации ограничена определенными рамками, т. е. они обладают ограниченной правотворческой компетенцией.

Сфера компетенции органов местного самоуправления состоит из вопросов местного значения и полномочий по их решению, прав и обязанностей органов местного самоуправления, которые установлены законодательством, а также складывается из собственных полномочий и

полномочий переданных разными субъектами.

Органы местного управления могут принимать нормативно- правовые акты только в пределах своих полномочий.

Очевидно, что муниципальная собственность, в особенности земельные ресурсы, составляют экономическую базу местного самоуправления в качестве источника финансирования местного бюджета. Поэтому муниципалитет должен реализовывать такую стратегию управления земельными ресурсами, которая бы обеспечивала стабильные и увеличивающиеся поступления доходов от использования земли.

Однако на практике можно наблюдать ряд проблемных мест, которые связаны, как с различным толкованием одних и тех же понятий в нормативно-правовых документах, нечетким разграничением полномочий, отсутствием четкой понятийности определений, разграниченности функций для категорий пространственного планирования и территориального управления.

Часто законодательные акты дублируют друг друга и регулируют одну и ту же сферу управленческой деятельности.

Не перестает быть актуальным вопрос территориального планирования, а особенно воздействия планируемых проектов на окружающую среду.

В соответствии со ст. 11 ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления относится установление правил землепользования и застройки городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований. Правилам землепользования и застройки отводится особая роль в регулировании вопросов землепользования на территории населенных пунктов.

Органы местного самоуправления наделяется правоприменительной компетенцией по осуществлению муниципального земельного контроля и правотворческой компетенцией в регламентации порядка этой деятельности.

При этом у органы местного самоуправления отсутствует право опережающего нормотворчества, которое есть у субъекта РФ в области земельного законодательства.

На современном этапе Российская Федерация переживает период

системных реформ. С одной стороны, в ходе общих экономических преобразований реализуется земельная реформа, с другой - происходит становление местного самоуправления.

Данная ситуация усложняет процесс формирования надлежащих организационно-экономических и социальных основ современных земельных отношений, что приводит к проседанию многих основных аспектов реализации проектов по развитию и использованию земельных ресурсов.

Серьезную обеспокоенность вызывают вопросы территориального планирования, ведь именно оно выступает в качестве инструмента эффективного и устойчивого социально экономического развития страны на основе поэтапного трансформирования пространственной организации территории.

Повышение эффективности и рациональности использования земель с каждым годом лишь набирает значимость в Российской Федерации

Территориальное планирование является важнейшей частью государственного управления и стратегической задачей для местного самоуправления.

Территориально планирование вступает в качестве инструмента эффективного и устойчивого социально экономического развития страны на основе поэтапного трансформирования пространственной организации территории.

Если рассматривать территориальное планирование в стратегическом разрезе, то вектор плановой деятельности раскрывается в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 20 августа 2015 года № 870, цель данного документа обозначена как поддержание устойчивой системы расселения, а так же развитие приоритетных направлений размещения производственных сил на территории страны.

Действия по территориальному планированию состоят из сложного перечня юридически значимых процедур, которые должны учитывать всевозможные факторы и в том числе воздействие на окружающую среду,

однако, возникает проблема, связанная с вопросом определения возможного негативного воздействия планируемых к размещению объектов на окружающую среду.

Для решения данной проблемы необходимо оптимизировать процедуру согласования документов территориального планирования в части воздействия на окружающую среду путем внедрения в практику правового института стратегической экологической оценки, применяемой в ряде стран СНГ, к примеру в Республике Беларусь.

Вопросы территориального планирования не только создает базу для разработки стратегии регионального развития, но и отражает ошибки, которые появляются из-за неверного управления, т. е. является своеобразным «датчиком», показывающим необходимость уточнения или смены стратегического курса развития региональной экономики.

На современном этапе вопрос комплексного развития территорий только набирает актуальность. Хотя данное направление и не ново, но в настоящее время претерпевает ряд изменений адаптируясь под имеющуюся ситуацию,.

В настоящее время эффективное функционирование населенного пункта напрямую зависит от налаженного механизма управления, а также учета уровня развития территории, который отражает ее потенциал и позволяет выявить основные проблемы использования имеющихся ресурсов.

На пути к реализации проектов КРТ встречается ряд проблем, таких как нехватка подходящих земельных участков для застройки, а так же проблема использования территорий, которые заняты аварийным и ветхим жильем, гаражами и нефункционирующими промышленными зонами, проблемы использования приаэродромных территорий.

Для строителей и девелоперов тоже есть ряд проблем, усложняющих действие механизма КРТ. К примеру, право на земельные участки включенные в проекты возникает не сразу, так как все процедуры занимают не менее года, к тому же часто долгий период не могу получить градостроительный план земельного участка, что бы начать стройку.

Еще одной проблемой для застройщиков является запрет на изменение вида разрешенного использования, что не дает девелоперу возможности для изменения «по-ситуации».

В вопросах предоставления земельных участков тоже есть ряд нюансов, к примеру, система проведения торгов имеет пропуски, что влечет за собой развитие мошеннических схем при предоставлении земельных участков, а в случае с предоставлением земельных участков бесплатно мы сталкиваемся с многотысячными очередями по причинам либо нехватки земельных участков в ряде регионов, либо с нежеланием получения участка именно там, где на данный момент происходит предоставление.

В последние годы на территории нашей страны реализуется множество государственных проектов, для использования которых требуется большое число земельных участков и это неизбежно влечет за собой либо резервирование, либо изъятие земельных участков.

Хотя эта процедура не нова и нормативно-правовая база поданным вопросам достаточно полна, далеко не каждый собственник готов расстаться со своим земельным участком, даже за компенсацию, такое положение дел ведет к многолетним судебным тяжбам.

Сегодня Российская Федерация переживает период системных реформ. С одной стороны, в ходе общих экономических преобразований реализуется земельная реформа, с другой - происходит становление местного самоуправления. Это пока не привело к созданию надлежащих организационно-экономических и социальных основ современных земельных отношений.

Однако в земельной политике страны вектор задан на урегулирование проблемных вопросов связанных с земельными ресурсами, изменения нормативно-правовой базы в сторону улучшения, вовлечения большего числа свободных земель, а так же развитие социальной политики путем поддержания различных слоев населения, роста эффективности использования, создания всех условий для развития инфраструктуры, для обновления жилфонда, в том числе сноса аварийного и ветхого жилья, для выявления интересных

земельных участков, повышения инвестиционного климата региона, привлечения инвесторов и как итог существенного улучшения качества жизни населения в целом.

Публикации автора, отражающие выводы, сделанные в работе

1. Бобкова А.Д. Право частной собственности на землю как конституционная ценность современной России // Сборник по итогам XV Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России», 21 апреля 2022 г. С. 37-41.

2. Бобкова А.Д. Комплексное развитие территории населенного пункта в контексте устойчивого развития // Сборник по итогам XVI Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов, соискателей «Актуальные проблемы правового, социального и политического развития», 20 апреля 2023г. (находится в печати)