

**А. Я. Рыженков**

## **ПРИНЦИП РАЗГРАНИЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛЮ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ**

В статье рассматриваются вопросы реализации одного из принципов земельного законодательства, посвященного разграничению государственной собственности на землю. Автор анализирует отличия данной процедуры от смежных правовых категорий (перераспределение государственной собственности), а также рассматривает дополнительные основания возникновения государственной и муниципальной собственности на землю (изъятие земельного участка у частного собственника для государственных или муниципальных нужд, реквизиция, право преимущественной покупки продаваемого земельного участка сельскохозяйственного назначения субъектом РФ и т. д.). Особое внимание уделено исследованию юридической природы права органов местного самоуправления распоряжаться неразграниченными государственными земельными участками, а также дискуссионным вопросам включения в состав муниципальной собственности земельных участков, занятых землями общего пользования и городскими лесами. В итоге автор приходит к выводу о том, что в настоящий момент реализация принципа разграничения государственной собственности на землю не окончена. Данный межотраслевой принцип реализуется в ходе применения норм земельного и гражданского законодательства, не всегда согласованных друг с другом.

*Ключевые слова:* государственная собственность, земельный участок, разграничение, полномочия, принципы, населенные пункты.

**A. Ya. Ryzhenkov**

## **THE PRINCIPLE OF DIFFERENTIATION OF STATE LAND OWNERSHIP: PROBLEMS AND SOLUTIONS**

This article is devoted to the problems of implementation of one of the principles of the land law that examines differentiation of state land ownership. The author analyzes the differences of the given procedure from the adjacent legal categories (state property redistribution), as well as considers the additional base for the emergence of state and municipal property on the land (removal of the plot of land from a private owner for state or municipal needs, requisition, the right to pre-empt the sold plot of land for agricultural purposes by Russian Federation subject, etc.). Special attention is paid to the study of the legal nature of the rights of the local authorities to dispose of non-bordered state land, as well as issues concerning inclusion of the plots of land occupied by public lands and urban forests in the municipally owned lands. As a result, the author concludes that by nowadays the implementation of the principle of differentiation of state land ownership has not been completed. Mentioned inter-branch principle is implemented while applying land law and civil law that are not always consistent with each other.

*Key words:* state property, plot of land, distinction, authorities, principles, settlements.

Принцип разграничения государственной собственности на землю выделен в качестве отдельного принципа земельного законодательства в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ) далеко не случайно. По данным федерального государственного статистического наблюдения, осуществляемого Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром), на 1 января 2015 г. в установленном порядке объемы работ по разграничению государственной собственности на землю в границах категории земель населенных пунктов выполнены только на 10 %, а по разграничению государственной собственности на землю в границах земель промышленности и

иного специального назначения — всего лишь на 17 %. Анализ данных об объеме работ, выражающихся в тысячах гектаров земель, где выполнен комплекс работ по формированию, государственному кадастровому учету земельных участков, а также регистрации соответствующих прав, показывает, что процесс разграничения государственной собственности на землю займет еще много времени [1, с. 54].

Между тем ЗК РФ основан на презумпции, что уже в момент его принятия в 2001 г. существует сформировавшаяся федеральная собственность на земельные участки, а также собственность субъектов РФ и муниципальных образований. Именно поэтому в ЗК РФ неоднократно упоминается возможность разных уровней власти

осуществлять распоряжение федеральной собственностью (п. 2 ст. 9), собственностью субъектов РФ (п. 2 ст. 10), муниципальной собственностью (п. 2 ст. 11). Необходимость окончательного разграничения государственной собственности на землю вытекает также и из нормативных актов иной отраслевой принадлежности, предполагающих, например, учет отношений собственности на землю при подготовке и согласовании документов территориального планирования, а также разработке иной градостроительной документации. Окончательная неразрешенность указанных проблем требует исследования формирования и развития рассматриваемого принципа в динамике, поскольку современные проблемы его реализации имеют очевидные исторические корни.

Весь период существования СССР вопрос разграничения государственной собственности на землю не возникал в принципе, поскольку советское земельное право четко разграничивало уровни управления земельным фондом, находящимся в единой государственной собственности. Исходя из этого каждый уровень управления (от Совета Министров СССР до исполкома местного совета) имел свой набор полномочий по управлению (в том числе предоставлению и изъятию) земельными участками граждан и юридических лиц. Необходимость разграничения государственной собственности возникла после принятия Конституции РФ 1993 г., согласно которой земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Именно в тот момент и родилась не решенная до сих пор проблема разграничения права собственности на природные ресурсы, где земля — лишь один из аспектов. Не менее значимыми и обсуждаемыми в научной литературе являются вопросы разграничения прав на другие природные ресурсы, например, недр. Согласно ст. 72 Конституции РФ разграничение государственной собственности относится к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Это означает, что «совместное ведение» охватывает и нормативную деятельность государственных органов по регулированию природоресурсных отношений, и исполнительно-распорядительную [2, с. 14].

Сразу же после вступления в силу Конституции РФ органы государственной власти предпринимают несколько попыток разграничить единую государственную собственность на землю. В их числе были указ Президента РФ «О федеральных природных ресурсах» от 16 декабря 1993 г., устанавливающий некие

«принципы» выделения природных ресурсов «общегосударственного значения» (политического, экономического, экологического), в соответствии с которыми земельные участки предполагалось передавать в федеральную собственность; договоры о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между РФ и ее субъектами; акты самих субъектов РФ, выделявших из общего массива государственных земель региональную или муниципальную земельную собственность. Особого упоминания заслуживает Федеральный закон «О разграничении государственной собственности на землю» от 17 июля 2001 г. № 101-ФЗ (утратил силу), предполагавший составление специальных перечней земельных участков, на которые должно возникать право федеральной, региональной и муниципальной собственности. Реализация последней стратегии провалилась, поскольку составление таких перечней заняло бы не одно десятилетие [3, с. 12—16].

В настоящий момент существует ряд теоретических подходов к определению понятия разграничения государственной собственности на землю. Так, Н. Б. Малова считает, что разграничение государственной собственности на землю — это безвозмездное отчуждение земельных участков, не находящихся в собственности граждан, юридических лиц и муниципальных образований, в собственность субъектов РФ и муниципальных образований, а также признание права собственности Российской Федерации на земельные участки [4, с. 7].

Между тем данный подход представляется дискуссионным как минимум по двум причинам. Во-первых, процесс разграничения государственной собственности на землю не предполагает «отчуждения» имущества (ни возмездного, ни безвозмездного), являющегося гражданско-правовой процедурой, а относится, скорее, к административным (публичным) процедурам. Такой вывод следует из анализа ст. 17 ЗК РФ, согласно которой в ходе разграничения государственной собственности на землю право федеральной собственности не приобретается, а возникает либо из п. 5 ст. 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ), в котором также упоминается не приобретение (или отчуждение), а отнесение государственного имущества к федеральной собственности и собственности субъектов РФ. Во-вторых, в ходе процедуры разграничения государственной собственности на землю не выделяется отдельная процедура «признания» права собственности именно за Российской Федерацией (на земельные участки). Процедура разграничения государственной собственности на землю изложена в ст. 3.1 Федерального закона «О введении в

действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (далее — Вводный закон) как универсальная для всех форм публичной собственности.

В связи с этим более удачной представляется позиция Т. В. Дамбиевой, которая полагает, что разграничение государственной собственности на землю — «это процесс передачи Российской Федерацией как суверенной и политической властью на основании юридических фактов, установленных федеральными законами, земельных участков, не находящихся в частной собственности и на которых не расположены находящиеся в частной собственности здания, строения, сооружения, Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям» [5, с. 7]. К такой постановке вопроса остается только добавить, что кроме отсутствия на земельных участках частных объектов для их отнесения к федеральной, региональной или муниципальной собственности требуется еще ряд условий, собственно говоря, и позволяющих отнести тот или иной участок к той же федеральной собственности, а, например, не к собственности муниципальной.

Так, ст. 3.1 Вводного закона предполагает отнесение к федеральной собственности земельных участков:

— занятых зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;

— предоставленных органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;

— находящихся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного пользования у государственных академий наук, а также у организаций, созданных государственными академиями наук и (или) подведомственных таким государственным академиям наук;

— предоставленных в аренду государственной компании «Российские автомобильные дороги» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства;

— иных предусмотренных федеральными законами земель и участков.

К числу вышеупомянутых федеральных законов может быть отнесен Лесной кодекс РФ, Федеральный закон «Об особо охраняемых

природных территориях» от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 13.05.2015), Федеральный закон «Об обороне» от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 30.12.2015) и др. Аналогичный принцип положен данной статьей в основу отнесения земельных участков к собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В указанных нормах закреплена статика реализации принципа земельного законодательства о разграничении государственной собственности на землю, т. е. перечислены земельные участки, которые обладают на момент принятия решения об их формировании, кадастровом учете и государственной регистрации признаками, необходимыми для их отнесения к составу федеральной (или субъектов РФ, муниципальной) собственности. Однако реализация рассматриваемого принципа имеет и свою динамику, заключающуюся в возможности принудительного прекращения права частной собственности на земельные участки и возникновения права публичной собственности. Такие дополнительные основания предусмотрены для всех трех форм публичной собственности на земельные участки.

Применительно к федеральной собственности дополнительным основанием ее возникновения является изъятие земельного участка у частного собственника для федеральных нужд, а также реквизиция (ст. 51 ЗК РФ). Для субъектов РФ наряду с изъятием земельных участков для нужд субъекта РФ в качестве дополнительного основания выступает право преимущественной покупки продаваемого земельного участка сельскохозяйственного назначения, причем данное право может быть делегировано органу местного самоуправления (п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. (ред. от 13.07.2015) № 101-ФЗ). Если субъект РФ реализует данное право, то, соответственно, возникнет право субъекта РФ на земельный участок. Но это сопряжено с рядом трудностей. С одной стороны, следует заранее запланировать в расходной части бюджета субъекта РФ необходимую денежную сумму на его покупку, хотя ни цена, ни сам факт продажи не будут известны заранее. С другой — сам субъект РФ не осуществляет хозяйственную деятельность на земле, поэтому такой участок ему просто не нужен. Применительно к процедурам формирования муниципальной собственности на землю таким дополнительным основанием, наряду с изъятием земельных участков для муниципальных нужд, будет являться переход земельного участка в муниципальную собственность в составе выморочного имущества

(ст. 1151 ГК РФ).

Говоря о прекращении частной собственности и приобретении права публичной собственности по указанным выше основаниям, необходимо подчеркнуть, что далеко не каждый вариант принудительного прекращения частной собственности влечет появление публичной собственности на земельный участок. В научной литературе иногда отмечается, что санкция за правонарушение может повлечь конфискацию земельного участка с принудительным отчуждением земельного участка в собственность государства [5, с. 21]. Между тем в силу прямого указания пп. 8, 9 ст. 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» если земельный участок используется с нарушением установленных нормами земельного права требований по рациональному использованию земли, повлекшим за собой существенное снижение плодородия земель сельскохозяйственного назначения или значительное ухудшение экологической обстановки, то он должен быть изъят и продан на публичных торгах. И только в случае если торги будут признаны несостоявшимися, такой земельный участок может быть приобретен за государственную или муниципальную собственность по начальной цене этих торгов в течение двух месяцев со дня признания торгов несостоявшимися (п. 10 ст. 6).

В свете недавних изменений в ЗК РФ предполагается, что процедуру разграничения государственной собственности на землю следует отличать от смежной процедуры перераспределения земельных участков между различными уровнями публичной собственности. В этом смысле нельзя согласиться с встречающейся в научной литературе позицией о том, что «разграничение представляет собой действия публично-правового образования по передаче своего имущества другому публично-правовому образованию, влекущие переход права собственности на передаваемое имущество» [6, с. 83]. На наш взгляд, в этом случае правильней будет говорить не о разграничении, а о перераспределении земельных участков. Особенности осуществления данной процедуры указаны в ст. 39.27 ЗК РФ. В связи с этим разграничение государственной собственности на землю — это процедура формирования и закрепления в собственность каждого уровня публичной власти (РФ, субъекты РФ, муниципальные образования) конкретных земельных участков из состава неразграниченной государственной собственности по основаниям и в порядке, предусмотренном ЗК РФ и иными федеральными законами. Следовательно, разграничение государственных земель — процедура конечная. Ее следует отличать от процесса перераспределения государственных и

муниципальных земель (постоянного), связанного с динамикой появления новых задач, требующих от определенного уровня публичной власти наличия земельных, финансовых и иных ресурсов.

Существующая ситуация с правовым режимом неразграниченных государственных земель вызывает ряд вопросов. В силу ст. 3.3 Вводного закона по общему правилу неразграниченными государственными землями распоряжаются органы местного самоуправления городских округов и поселений. Между тем отмечается, что «действующий в настоящее время порядок распоряжения органами местного самоуправления объектами неразграниченной собственности противоречит целям и задачам государства в целом, поскольку органы местного самоуправления не осуществляют правомочий владения и пользования такими объектами, а выполняют лишь правомочие распоряжения ими путем продажи, предоставления в пользование или передачи в аренду гражданам и юридическим лицам часто на условиях, нарушающих права государства как собственника» [7, с. 10, 11].

Следует заметить, что неразграниченные земельные участки не принадлежат на праве собственности ни органам местного самоуправления, ни каким-либо органам государственной власти, поскольку ни у каких органов публичной власти нет документов о праве собственности на такие участки. Органы местного самоуправления формируют земельные участки из состава неразграниченных государственных земель и передают их в аренду или частную собственность по итогам торгов или без проведения таковых [8]. Из этого следует, что конструкция «неразграниченных земель», находящихся в государственной собственности, которой распоряжаются органы местного самоуправления, с точки зрения ГК РФ выглядит неубедительно. Мало того что органы местного самоуправления могут распоряжаться (но не владеть и пользоваться) недвижимым имуществом (земельными участками), которое им не принадлежит, так оно еще вполне возможно никогда и не будет им принадлежать. Последнее означает, что часто на практике земельные массивы, из состава которых органы местного самоуправления формировали земельные участки в целях продажи (передачи в аренду) гражданам и юридическим лицам, впоследствии резервировались и переходили в федеральную (региональную) собственность. Другая проблема заключается в том, что в соответствии с классическими представлениями российской цивилистики любой субъект гражданского права может владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом (если он собственник — частный или публичный) либо только пользоваться (владеть), если имущество принадлежит ему на ограниченном

вещном праве (например, право хозяйственного ведения) либо право на него возникло в силу договора (например аренды или безвозмездного срочного пользования).

Но на каком праве принадлежат органу местного самоуправления земельные участки, которыми он за некоторыми ограничениями вполне свободно распоряжается? На этот вопрос нет однозначного ответа, хотя эта правовая конструкция уже давно эффективно функционирует и будет существовать дальше [9, с. 85—89].

В настоящий момент нет ответа и на другие актуальные вопросы разграничения государственной собственности на землю, например, о форме собственности на городские леса или земли общего пользования. Так, городские леса, как правило, находятся не в федеральной, а в неразграниченной государственной собственности. Следовательно, до разграничения государственной собственности в соответствии с Вводным законом ими вправе распоряжаться органы местного самоуправления городских округов и поселений. Поскольку финансовые возможности муниципалитетов по хозяйственному использованию городских лесов ограничены, управление ими часто является экономически убыточным [10—12]. Однако логика земельной реформы требует включения их в состав муниципальной собственности. Аналогичная проблема существует и по поводу отнесения к той или иной форме публичной собственности земель общего пользования (дороги, пляжи, парки, скверы и т. д.), которые во Вводном законе никак не упоминаются. Нет прямого ответа на этот вопрос и в федеральных законах, к которым отсылает Вводный закон. В силу общих правил Вводного закона такими землями распоряжаются органы местного самоуправления городских округов и поселений. Как и в случае с городскими лесами, данные земли целесообразно передать в муниципальную собственность, дополнив ст. 3.1 Вводного закона соответствующим положением.

Таким образом, в настоящий момент реализация принципа разграничения государственной собственности на землю не окончена. Данный межотраслевой принцип реализуется в ходе применения норм земельного и гражданского законодательства, не всегда согласованных друг с другом. Примером этому является сама конструкция «распоряжения неразграниченной государственной собственностью на землю», которая не соответствует базовым принципам гражданского права о том, что распоряжение имуществом может осуществлять только его собственник (либо несобственник, но с согласия или по поручению собственника). Однако неразграниченная государственная собственность не является ни

федеральной, ни собственностью субъекта РФ. Реализацию рассматриваемого принципа затрудняет и тот факт, что нормы о разграничении государственной собственности на землю, наряду с Вводным законом, содержатся в десятках других федеральных законов, не охватывающих все случаи такого разграничения. Это означает, что реализация рассматриваемого принципа требует дальнейшей работы как на законодательском уровне, так и на уровне органов исполнительной власти.

### Список библиографических ссылок

1. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2014 г. М., 2015.
2. Данилова Н. В. Право государственной собственности на недра: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003.
3. Анисимов А. П. О некоторых проблемах в сфере разграничения государственной собственности на землю // Евразийский юрид. журнал. 2009. № 1. С. 12—16.
4. Малова Н. Б. Разграничение государственной собственности на землю в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
5. Дамбиева Т. В. Возникновение права собственности Российской Федерации на земельные участки: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.
6. Марьян В. Г. Некоторые проблемы правосубъектности публично-правовых образований в гражданском праве: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
7. Тихонов А. В. Правовое регулирование распоряжения федеральным имуществом по законодательству Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.
8. Об утверждении Положения о порядке управления и распоряжения земельными участками, находящимися в собственности Красногорского муниципального района, и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: решение Совета депутатов Красногорского муниципального района Московской области от 23 апреля 2015 г. № 344/31. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Анисимов А. П. К вопросу о юридической природе деятельности органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной (неразграниченной) собственности // Цивилист. 2009. № 2. С. 85—89.
10. Кичигин Н. В. Городские леса: режим охраны и использования // Журнал рос. права. 2011. № 6. С. 28—34.
11. Анисимов А. П. Гражданско-правовой режим городских лесов // Хозяйство и право. 2009. № 11. С. 88—93.
12. Анисимов П. В., Гасимова Л. А. К. Правовой режим земельных участков: некоторые вопросы теории // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 4 (23). С. 26—32.

© Рыженков А. Я., 2016