Хачиев Георгий Георгиевич. Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Хачиев Георгий Георгиевич;[Место защиты: Российская правовая академия Министерства юстиции РФ https://rpa-mu.ru].- Москва, 2015.- 196 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1 . Понятие и структура предметов ведения местного самоуправления в сфере использования и охраны земель 18**

1. Сущностная характеристика предметов ведения муниципальных образований 18

2. Собственные полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель 35

3. Делегированные полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель 64

**Глава 2. Содержание полномочий муниципальных образований в сфере использования и охраны земель 87**

1. Полномочия муниципальных образований, производные от вещных прав на земельные участки 87

2. Полномочия муниципальных образований в сфере управления землями на территории муниципального образования 120

Заключение 163

Библиографический список

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Местное самоуправление в Российской Федерации признается и гарантируется на основании Конституции РФ (далее — Конституция). Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, и органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12). Вместе с тем публичная власть в России является единым механизмом, поэтому даже самостоятельные уровни власти функционируют во взаимодействии друг с другом.

Из более чем 80 федеральных законов, которыми вносились изменения и дополнения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Закон о принципах местного самоуправления), свыше половины так или иначе затрагивают вопросы совершенствования разграничения полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления. Тем не менее многие полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления не разграничены, некоторые полномочия передавались органам местного самоуправления законами, принятыми еще задолго до введения в действие Закона о принципах местного самоуправления и, соответственно, не учитывающими его требований. Имеют место случаи, когда органы местного самоуправления исполняют отдельные полномочия вообще без какого-либо основания, в силу исторически сложившейся практики. Данная ситуация характерна и для определения предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель.

В Российской Федерации с принятием Земельного кодекса РФ (далее — ЗК) земельные отношения трансформировались. Кодекс стал естественным продолжением земельной реформы 1991 г., основной элемент которой — передача земли из государственной собственности в муниципальную и частную, право на которую провозглашено Конституцией.

В результате принятия ЗК и ряда законодательных и подзаконных актов были существенно преобразованы земельные отношения. Цель реформы — переход от административных методов управления к экономическим, создание условий для равноправного развития различных форм собственности и хозяйствования на земле, формирование многоукладной экономики. Одним из наиболее важных итогов реформы стало перераспределение земель. Большая часть сельскохозяйственных угодий, ранее находившихся в пользовании предприятий, была передана бесплатно в частную собственность граждан. Таким образом, был сформирован слой собственников земли.

Действующее законодательство возлагает управление муниципальными землями именно на органы местного самоуправления, которые

должны стать основой функционирования местного самоуправления, осуществляя предоставление земельных участков гражданам, территориальное зонирование и планирование, организацию землеустройства; они, находясь в постоянном взаимодействии с населением муниципального образования, должны нести ответственность за комплексное развитие муниципального образования, максимально эффективно используя его ресурсы.

Земельный налог составляет важную часть финансовой базы местного самоуправления, особенно для сельских поселений. Поэтому вопросы рационального использования земель муниципального образования — неотъемлемый элемент экономической политики местного самоуправления.

После вступления в силу с 1 января 2009 года новой редакции Закона о принципах местного самоуправления органы местного самоуправления вновь образованных муниципальных образований самостоятельно решают целый ряд сложных проблем. Хотя основные акты, регулирующие земельные отношения (ЗК, федеральные законы от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения), от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее — Закон о землеустройстве), от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре», от 10.01.1996 № 4-ФЗ «О мелиорации земель» (далее — Закон о мелиорации)), приняты давно, многие вопросы их реализации на местном уровне остаются открытыми. Так, несмотря на ЗК, муниципальная земельная собственность до конца не сформирована. Первые итоги земельной реформы показали, что практика пошла по пути приоритетного оформления права собственности на землю за Российской Федерацией, интересы же субъектов РФ и муниципальных образований игнорировались. Ситуацию не спасло и срочно принятое Советом Федерации Федерального Собрания РФ постановление от 29.10.2003 № 299-СФ «О неотложных мерах по разграничению государственной собственности на землю». В Саратовской области, например, большая часть земельных участков по-прежнему находится в государственной собственности, хотя управление ими Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — Закон о введении в действие ЗК) возложено на органы местного самоуправления. Не меньше проблем возникает при реализации органами местного самоуправления полномочий в земельной сфере, не связанных с их статусом собственника. Остается замороженным процесс разработки документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований в основном по причинам организационного и финансового характера. Реформа в этой сфере переносилась трижды: с 1 января 2006 г. на 1 января 2008 г., затем на 1 января 2010 г. и, наконец, на 31 декабря

2012 г. Однако и в настоящее время указанные проблемы не решены. Противоречивость и неполнота законодательства делают затруднительной реализацию полномочий органов местного самоуправления по предоставлению и резервированию земельных участков, изъятию их для муниципальных нужд, проведению землеустройства.

**Целью исследования** является разработка концепции правового регулирования предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель на современном этапе, а также научных положений и практических рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

Постановка цели определила возникновение и решение конкретных задач:

-определить понятие и особенности предметов ведения муниципальных образований с учетом разграничения смежных понятий «предметы ведения» и «компетенция», а также «полномочия» и «функции»;

рассмотреть структуру предметов ведения муниципальных образований исходя из действующего законодательства и научных представлений, в частности о допустимости включения в предметы ведения муниципальных образований передаваемых им отдельных государственных полномочий;

изучить сущность прав и полномочий органов местного самоуправления на основании действующего законодательного разграничения и определить основания их классификации;

охарактеризовать объем собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель;

проанализировать практику реализации органами местного самоуправления полномочий по управлению муниципальными землями;

-рассмотреть как предметы ведения в целом, так и публично-правовые полномочия органов местного самоуправления в области использования и охраны земель и разработать на этой основе рекомендации и предложения по совершенствованию действующего муниципального законодательства.

**Объектом исследования** выступают общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации муниципальными образованиями полномочий в сфере использования и охраны земель.

**Предметом исследования** являются нормы конституционного и муниципального права в области реализации муниципальными образованиями прав и полномочий в сфере использования и охраны земель.

**Степень научной разработанности темы.** Вопросы определения сущности и структурных элементов предметов ведения муниципальных образований попадали в центр внимания целого ряда специалистов в области конституционного и муниципального права. Среди ученых, внесших наиболее заметный вклад в исследование данной

проблемы, можно выделить следующих: И. А. Азовкин, А. А. Акмалов, Р. В. Бабун, Г. В. Барабашев, Т. М. Бялкина, В. И. Васильев, И. В. Выдрин, М. Ю. Дитятковский, А. Н. Кокотов, О. Е. Кутафин, А. В. Мадьярова, И. Г. Мачульская, Ю. С. Михалычева, С. Б. Нанба, О. С. Поддубная, А. А. Подсумкова, Н. В. Постовой, В. В. Пылин, С. В. Раскошнова, А. Н. Саломаткин, Ю. А. Тихомиров, В. И. Фадеев, В. А. Холопов, С. Е. Чаянов, Н. А Шевчик, К. Ф. Шеремет, Е. С. Шугрина.

При написании диссертации также использовались работы известных специалистов в области земельного права, в той или иной степени затрагивавших в своих научных трудах данную тему: Н. А. Андрианова, А. П. Анисимова, Р. Г. Аракельян, А. О. Бобылева, Ю. Г. Жарикова, Н. П. Кабытова, Н. В. Карловой, О. И. Крассова, Г. А. Ларионова, О. Н. Макарова, М. Н. Малеиной, М. В. Попова, М. В. Преснякова, Ю. П. Свит, С. В. Стрембелева, Н. А. Сыродоева, В. X. Улюкаева.

Отдельного упоминания заслуживает диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук Ю. С. Михальгаевой «Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений», подготовленная в Российской академии государственной службы в 2007 г. Это единственная на сегодня научная работа, в которой комплексно изучалась данная тема. Однако в ней рассматриваются лишь полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений (по решению вопросов местного значения и государственные), не затрагиваются другие элементы предметов ведения муниципальных образований. В связи с изменениями законодательства у органов местного самоуправления появились определенные права в этой сфере, полномочия, переданные им соглашениями с другими муниципальными образованиями, и т. д.; конкретные полномочия органов местного самоуправления требуют детального анализа. Так, Федеральный закон от 10.05.2007 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд» (далее — Закон о внесении изменений в законодательные акты в части установления порядка резервирования земель) отнес к полномочиям местного самоуправления в сфере земельных отношений резервирование земель. Подобный анализ в работе Ю. С. Михальгаевой отсутствует.

Серьезные изменения повлекло принятие Федерального закона от 22.07.2008 № 141-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений» (далее — Закон о внесении изменений в законодательные акты в части совершенствования земельных отношений), которым в ЗК введена новая глава 1.1 «Земельные участки». Этим Законом внесены изменения и в Гражданский кодекс РФ (далее — ГК), Градостроительный кодекс РФ, Закон об обороте земель сельскохозяй-

ственного назначения, Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и др.

В связи с принятием федеральных законов от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» и от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» был изменен порядок образования новых форм муниципальных образований и ряда других положений.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили апробированные общенаучные и специальные методы познания.

Общенаучный диалектический метод дал возможность рассмотреть формы реализации прав и полномочий по предметам ведения муниципальных образований с точки зрения вариативности их осуществления, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса.

Методы формальной логики (описание, сравнение, классификация, анализ, синтез и др.) позволили охарактеризовать виды прав и полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений с позиции их нормативного содержания. Использование данных методов дало возможность изучить действующее законодательство, выявить дефекты нормативного регулирования и найти способы их устранения.

Сравнительный метод применялся в работе при сопоставлении различных подходов к реализации органами местного самоуправления прав и полномочий в сфере земельных отношений.

Системно-структурный метод использовался при изучении структуры предметов ведения муниципальных образований, выявлении ее элементов, объективно существующей взаимосвязи между ними.

Междисциплинарный подход позволил рассмотреть вопросы реализации прав и полномочий по предметам ведения муниципальных образований в сфере земельных отношений с позиций различных юридических норм (конституционного, муниципального, административного, земельного, гражданского права, теории права).

**Нормативную** базу исследования составили Конституция, общепризнанные принципы и нормы международного права, Закон о принципах местного самоуправления, ЗК, федеральные законы, законы субъектов РФ и муниципальные подзаконные нормативные правовые акты.

**Эмпирическую базу** исследования составили Постановления Конституционного Суда РФ, судебные решения Верховного Суда РФ и судебные решения в рамках федерального арбитражного судопроизводства, решения иных судебных органов, официальные статистические данные.

**Достоверность полученных выводов** обеспечивается обоснованностью утвердившихся в науке методологических положений по исследуемой проблематике; комплексной методикой исследования, опосредующей всестороннее и объективное изучение поставленных задач; применением различных методов научного познания, адекватных задачам исследования; анализом нормативных правовых актов и правоприменительной практики последних лет, а также апробацией результатов исследования.

**Научная новизна диссертации** обусловлена использованием новых идей и тенденций в области определения предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель, предложениями, направленными на дальнейшее совершенствование этой области.

В работе предпринята одна из первых в науке попыток целостного рассмотрения предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель с учетом формирования нового законодательства, даются рекомендации по совершенствованию законодательной базы и правоприменительной практики.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны **основные положения:**

**1.** Предметы ведения муниципальных образований представля  
ют собой сложную правовую категорию, обоснованную следующими  
структурными элементами: вопросами местного значения; отдельными  
государственными полномочиями; правами органов местного само  
управления; полномочиями органов и должностных лиц местного са  
моуправления по обеспечению собственной деятельности; полномо  
чиями, переданными соглашениями между муниципальными образо  
ваниями.

Данное положение расширяет позицию О. Е. Кутафина, В. И. Фадеева и других исследователей о том, что предметы ведения муниципальных образований включают два основных элемента: вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления. Указанные автором элементы дают возможность характеризовать конкретные полномочия и порядок их осуществления в сфере использования и охраны земель, закрепленных за муниципальными образованиями.

2. Приводятся аргументы в пользу того, что в сфере использова  
ния и охраны земель органы местного самоуправления реализуют пре  
доставленные им права и полномочия, которые разграничены на зако  
нодательном уровне. Данное разграничение недостаточно объективно  
проявляется в правоприменении. На практике известны случаи, когда  
органы местного самоуправления реализуют полномочия, которые не

относятся к их обязанностям, но в силу нормативно-правового регулирования они «имеют право» их исполнять.

В сфере использования и охраны земель таковыми, в частности, являются право на принятие решений о проведении землеустройства, право установления особого правового режима использования земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей.

Представляется необходимым закрепить критерии разграничения полномочий и прав органов местного самоуправления с целью недопущения негативной правоприменительной практики, направленной на принудительное возложение на муниципальные образования, например, прав содержания отдельных категорий земель. В частности, требуется указать на возможность, но не обязательность реализации органами местного самоуправления соответствующих прав в ст. 4 Закона о землеустройстве и в ч. 3 ст. 7 ЗК.

3. Доказывается, что передача отдельных существующих полномо  
чий происходила с нарушением требований ч. 6 ст. 19 Закона о принципах  
местного самоуправления, так как эти полномочия не направлены на ре  
шение вопросов местного значения и имеют государственную природу.  
Например, это касается: перевода из одной категории в другую земель,  
находящихся в частной собственности, за исключением земель сельскохо  
зяйственного назначения; управления государственными землями до раз  
граничения государственной собственности на землю; формирования зе  
мельных участков под многоквартирными домами.

Автор аргументирует необходимость внесения изменений в ст. 8 ЗК, ст. 3 Закона о введении в действие ЗК и ст. 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (далее — Закон о введении в действие ЖК) и приведения их в соответствие с требованиями ч. 6 ст. 19 Закона о принципах местного самоуправления.

4. Доказывается, что компетенцию органов местного самоуправ  
ления в сфере землепользования следует рассматривать в двух аспек  
тах: во-первых, исходя из реализации муниципальным образованием  
правомочий собственника соответствующих земель и, во-вторых,  
в ракурсе осуществления публично-властных полномочий по управле  
нию землями, находящимися «в ведении» муниципального образова  
ния. На практике норма ч. 2 ст. 11 ЗК, согласно которой органами  
местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение  
земельными участками, находящимися в муниципальной собственно  
сти, в значительной степени носит формальный характер. Орган мест  
ного самоуправления действительно осуществляет распоряжение зе  
мельными участками, однако такое распоряжение может быть вынуж  
денным, т. е. осуществляться по инициативе заинтересованного лица,

которому орган местного самоуправления не вправе отказать в передаче земельного участка.

1. Устанавливается, что нуждаются в законодательном регулировании механизмы разграничения государственной собственности на землю, находящуюся в собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований. Это обусловлено тем, что основания возникновения права муниципальной собственности на земельные участки на сегодняшний день не обеспечивают реального формирования муниципальной земельной собственности. Закон предусматривает передачу в муниципальную собственность лишь крайне ограниченного количества земель (в основном под муниципальными зданиями и сооружениями), что никак нельзя признать позитивным с точки зрения развития муниципальных образований.
2. Устанавливается, что предусмотренный Законом о внесении изменений в законодательные акты в части совершенствования земельных отношений упрощенный порядок отказа от права собственности на земельный участок не содержит указания о передаче такого земельного участка муниципальному образованию (как ранее существующий порядок). С учетом положения п. 2 ст. 214 ГК представляется, что в данном случае должно возникнуть право государственной собственности на соответствующий земельный участок.

Предлагается предусмотреть, что в связи с отказом от права собственности на земельный участок орган местного самоуправления вправе в судебном порядке требовать признания муниципальной собственности на этот земельный участок (т. е. в том же порядке, что и в отношении иных видов недвижимого имущества).

7. Доказывается, что п. 3 ст. 49 должен быть исключен из ЗК,  
поскольку он предоставляет субъекту РФ неоправданно широкие пол  
номочия в сфере изъятия земельного участка. Так, в настоящее время  
законами субъектов РФ могут быть установлены обстоятельства, при  
которых возможно изъятие земельного участка для муниципальных  
нужд, например в отношении земель, находящихся в собственности  
субъектов РФ либо муниципальных образований. Однако такие зе  
мельные участки могут быть предоставлены в пользование, пожизнен  
ное наследуемое владение либо в аренду гражданам или юридическим  
лицам. В этой связи их изъятие для государственных или муниципаль  
ных нужд может затрагивать права граждан и юридических лиц. Вместе  
с тем, как вытекает из правовых позиций Конституционного Суда РФ,  
конституционно-правовым смыслом понятия «имущество», используе  
мым в ч. 3 ст. 35 Конституции, охватываются не только право собственно  
сти, но и вещные права. Следовательно, ч. 3 ст. 35 Конституции гаранти  
руется защита не только права собственности, но и права постоянного  
(бессрочного) пользования или пожизненного наследуемого владения зе  
мельным участком.

8. Устанавливается, что, несмотря на введенные в действие по  
ложения по организации муниципального земельного контроля, муни  
ципальные образования проводят такую работу формально или вообще  
ее игнорируют. Выходом из этого положения видится заключение со  
глашений о взаимодействии органов государственного земельного  
контроля с органами муниципального земельного контроля. Представ  
ляется, что совместно должны быть разработаны модельные (пример  
ные) соглашения между органами государственного и муниципального  
земельного контроля.

Кроме того, выявлена проблема отсутствия институциональных форм взаимодействия органов и должностных лиц муниципального и государственного земельного контроля. Автором обосновывается предложение по утверждению административных регламентов взаимодействия органов государственного и муниципального контроля, содержащих положения и механизмы осуществления земельного контроля на уровне субъекта РФ.

Таким образом, процедуры осуществления муниципального земельного контроля должны включать в себя: основания и формы взаимодействия органов государственного и муниципального контроля; процедуры и сроки реагирования органа государственного земельного контроля на акты проверки соблюдения земельного законодательства органом муниципального земельного контроля; оформление результатов взаимодействия органов государственного и муниципального земельного контроля.

9. Доказывается необходимость установления единого порядка  
организации работы по распоряжению земельными участками, соб  
ственность на которые не разграничена, с определением полномочий  
муниципальных образований, поскольку существующее нормотворче  
ство субъектов РФ осуществляется с превышением полномочий, зачас  
тую противоречит федеральному законодательству, что находит свое  
отражение в определениях Судебной коллегии по гражданским делам  
Верховного Суда **РФ.**

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием, содержащиеся в ней выводы и предложения имеют общетеоретическое значение для науки конституционного и муниципального права. Полученные выводы и обобщения будут способствовать развитию конституционного и муниципального права в части, касающейся правового регулирования предметов ведения муниципальных образований. Определенное теоретическое и практическое значение имеют полученные в работе выводы и для науки земельного права.

Положения диссертации могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, лекций и семинарских

занятий по курсам «Муниципальное право России», «Современные проблемы муниципального права», «Земельное право».

**Практическая значимость работы** состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на изменение правовых основ предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель, так и на совершенствование существующей правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертационного исследования обсуждались на совместных заседаниях кафедры конституционного и муниципального права РПА Минюста России и отражены в десяти научных работах. Отдельные положения диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях: IV Международной научно-практической конференции «Инноватизация в России: успехи, проблемы и перспективы» (Пенза, 2011), V Международной научно-практической конференции «Современное российское право: проблемы, пути совершенствования» (Пенза, 2011), VIII Международной научно-практической конференции «Проблемы управления экономикой в трансформируемом обществе» (Пенза, 2011), X Международной научно-практической конференции «Тенденции и противоречия развития российского права на современном этапе» (Пенза, 2011), ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Профессиональные ресурсы социальной сферы: состояние, проблемы и перспективы» (Саратов, 2012), Международной научно-практической конференции «Социокультурные аспекты модернизации российского общества» (Пенза, 2012).

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и библиографического списка.

## Собственные полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель

Определяя круг гарантий местного самоуправления, с учетом его статуса в системе народовластия, Конституция Российской Федерации использует такие категории как «полномочия», «права» местного самоуправления. Отсюда следует, определенная совокупность полномочий, необходимая муниципальным образованиям для решения всего круга вопросов местного значения, для реализации задач и функций местного самоуправления, признается государст вом .

Определение дефиниции «полномочие» возможно по нескольким направлениям, например, согласно общей теории права, управленческой науке и отраслевой принадлежности права. Чаще всего полномочия характеризуются в качестве составной части компетенции, включающей статус органа, полномочия должностного лица, выполняющего управленческие функции, в рамках своих должностных полномочий .

Содержание толкового словаря русского языка содержит несколько определений термина «полномочие», в частности в виде предоставленного официально права, для осуществления какой-нибудь деятельности или ведения дел39.

Специальная юридическая литература, детализируя понятие, используемое в русском языке, включает в его содержание объективно не только права, но и их сочетание с обязанностями. Права и обязанности входящие в содержание полномочий, непосредственно касаются как всего круга государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц, и кроме того, иных участников общественных отношений, закрепленные нормативными правовыми актами

По мнению Ю.А. Тихомирова, в публично-правовой сфере существующие полномочия представляют собой фактически неразрывное единство прав и обязанностей, что своего рода выступает как «правообязанность». Именно правообязанность нельзя не реализовывать в публичных интересах, например, в случае отказа от реализации или неэффективного исполнения полномочий наступает ответст АО

венность . Действительно, «права и обязанности в данном случае, это единая категория, права одновременно являются и обязанностями»43.

Исходя из проведенного научного анализа и проецируя выводы на полномочия, в частности, органов местного самоуправления и особенно в сфере использования и охраны земель приходим к необходимости разграничения прав обязанностей для выявления и обоснования особенностей предмета данной работы, формулирования выводов и научной актуальности исследования.

В частности, на основании Федерального закона от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве»44 права органов местного самоуправления содержательно включают в себя принятие решений о проведении землеустройства. В свою очередь, Земельный кодекс Российской Федерации в ч. 3 ст. 7, закрепляет возможность установления в определенных действующим законодательством случаях, особого правового режима использования земель отдельных категорий, например, относительно мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей. Значимым для нас является то, что исключения могут быть установлены в случаях, предусмотренных, в том числе нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» // Рос.газета. - 2001. -23 июня.-№ 118-119. принимать решения о реализации или нереализации указанных прав. В то же время в практике имеются случаи, когда органы местного самоуправления принуждаются органами государственной власти к решению тех вопросов, которые они в силу закона реализовывать не обязаны, а имеют право. В связи с этим представляется необходимым провести в законодательстве разграничение на полномочия и права органов местного самоуправления с целью недопущения подобной практики. В этом плане более правильным является, например, законодательная конструкция, использованная в ч. 1.2 ст. 30 Земельного кодекса РФ, в которой четко определяется, что органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они имеют право распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах.

Если говорить о полномочиях, то следует отметить что среди теоретиков существуют различные мнения по вопросу об использовании понятия «полномочия», о принадлежности его кому-нибудь или чему-нибудь.

Одни ученые (Н.В. Постовой и др.) применяют это понятие исключительно к каким-либо субъектам права, употребляя его в контексте полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления и соответствующих должностных лиц45, другие (О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев) - дополнительно используют данный термин к характеристике какого-либо общественного института, говоря, например, о полномочиях местного самоуправления, как регулируемых нормами муниципального права относительно населения, выборными и иными органами местного самоуправления, соответствующих прав и обязанностей, например, необходимых для осуществления задач и функций местного самоуправления на территории муниципальных образований

Определенной критике этот подход подвергнут со стороны М.Ю. Дитят-ковского, по мнению которого не совсем ясно, какие обязанности может нести муниципальное образование в целом и чем они отличаются от обязанностей ор-ганов и должностных лиц муниципального образования . Мы полагаем что здесь имеется ввиду обобщение всей совокупности объема полномочий, системы местного самоуправления, как в рамках реализации в целом, так и относительно осуществляемых в рамках одного муниципального образования, а не наделение муниципального образования какими-то специальными полномочиями. Именно такие специальные полномочия отсутствуют у других субъектов муниципальных правовых отношений. В анализируемом контексте «полномочия местного самоуправления» и «полномочия муниципального образования» не являются тождественными категориями, так как в России различные муниципальные образования решают далеко не одни и те же вопросы местного значения, а потому реализуют неидентичные полномочия. Помимо всего прочего, согласно ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1 и ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления могут решать вопросы, не входящие в компетенцию органов местного самоуправления других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в связи с чем полномочия двух, например, городских округов могут различаться. В отличие от делегированных полномочий, полномочия по решению вопросов местного значения могут реализовывать как органы и должностные лица местного самоуправления, так и население муниципального образования непосредственно либо через органы территориального общественного самоуправления.

## Делегированные полномочия органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель

При осуществлении правоприменительной практики органами государственной власти в рамках установленного объема полномочий объективно возникает необходимость учета специфики их реализации на ином территориальном уровне, за пределами объема полномочий органов федерального и субъектов Федерации уровней. Возможно, рассмотреть данную проблематику путем акцентирования внимания, например, на создании особых государственных структур, что представляется допустимым на территории местного самоуправления. Функционально предполагаемые к формированию структуры будут исполнять отдельные государственные полномочия. Однако, в настоящее время правоприменение идет по другому пути, основой которого являются либо договорные основы, либо правовые - наличие действующих норм права, содержание которых направлено на наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления.

Если мы все же говорим о возможности параллельного создания органов государственной власти на территориальном уровне непосредственно осуществляющих отдельные государственные полномочия, то по мнению представителей юридической науки, например И. Мачульской, А.А. Подсумковой и СЕ. Чаннова данное направление развития правоприменения является преимущественным, и которое целесообразно выполнять на наиболее низком уровне, к качестве временной меры, допустимой, пока не окрепнет, в первую очередь фи

Следовательно, наличие действующих ном права или договоров, соглашений, содержание которых направлено на наделение государственными полномочиями органов местного самоуправления, это не только популярное в настоящее время направление развития правоприменения, но возможно носящее временный характер. Но, и наиболее перспективная тенденция на долгосрочный период.

В связи с этим, необходимо рассмотреть отдельные этапы исторического развития, относительно реализации органами местного самоуправления отдельных полномочий государства, которые в свою очередь на различных этапах исторического развития исполняли тот или иной объем государственных полномочий и государственных обязанностей. Например, Положение о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. относило к ведению земских учреждений, в частности отдельные вопросы государственных денежных сборов, исполнение воинского и гражданского управлений, дела почтовой повинности, а так же другие дела, которые основывались на особых уставах, положениях или постановлениях76.

Развитие местного самоуправления характеризуется следующими аспектами, это например, то обстоятельство, что доля государственных полномочий, которая ранее уже превысила 50% в структуре исполняемых общественных задач, осуществляемых на уровне муниципалитета, продолжает увеличиваться. Барабашева Г.В. относительно основныхнаправений развития местного самоуправления, например, считает, что муниципальные институты во многом увеличивают долю государственной природы, так как местные дела достаточно плотно пересекаются с общегосударственными. Данное обстоятельство ставит

Подсумкова А.А., Чаннов СЕ. Некоторые аспекты реализации отдельных государственных полномочий на уровне местного самоуправления // Разграничение полномочий по предметам совместного ведения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. - Саратов: Изд-во СГАП, 2002. - С. 88.

Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. - 1999. - № 9. - С. 15. выборные муниципальные учреждения в сильнейшую зависимость от правительства и министров, которая носит как административный, так и финансовый характер77.

На международном уровне данная позиция также находит свое отражение, так многие авторитетные специалисты (Р. Граверт (Германия), П.М. Слоу (Великобритания), С. Монти (Швеция), Ш. Махещвари (Индия)), считают, что местные территориальные единицы все более и более втягиваются в осуществление конституционно-правовых принципов социальной государственности, а следовательно они вынуждены абстрагироваться от местных особенностей, что предопределяется единством для всей страны принципов государственной по литики .

Передача власти, как общеправовой принцип, выдвинутый и обоснованный Европейским Союзом, а также закрепленный Европейской Хартией местного самоуправления 1985 года, находит все большее распространение в государствах участниках Европейского Союза. Применение рассматриваемой практики активно распространяется в таких странах, как ФРГ, Испания, Швеция, Нидерланды. Во Франции передача полномочий местным органам от государственных спроецировала переход от централизации к относительной децентрализации в сфере управления. По мнению, Д.И. Черкасова расширяются обязательные и порученные полномочия в ущерб собственно коммунальных дел, доля которых сокращается, так как задачи, которые имеют общегосударственное значение активно интегрируют на уровень местных органов относительно государственного механизма.

Черкасов А.И. Сравнительное местное самоуправление: теория и практика / Институт государства и права РАН. - М.: ИНФРА-М, 1998.- С. 106-115. Российская Федерация не отстает, в целом, от стран Европейского Союза в рассматриваемом вопросе, так как сегодня не менее 70% полномочий местных органов, по мнению Л.А Лукашова, непосредственно связано с решением вопросов, которые, в свою очередь относятся к государственным функциям в раз on

личных отраслях хозяйства . По мнению Н.А. Шевчик, в настоящее время уже отпала актуальность говорить о том, что органы местного самоуправления фактически наделены отдельными государственными полномочиями. Хотя по своей юридической природе они фактически и являются отдельными полномочиями. Так, муниципальные образования на практике выполняют уже десятки таких полномочий в том числе и на основании с федеральными и региональными нормативными актами .

Муниципальное право долгое время разрабатывалась идея о существовании двух форм, которыми наделены органы местного самоуправления в части передачи отдельных государственных полномочий, в виде непосредственной передачи полномочий, согласно существующей нормативной правовой основе и делегирования полномочий, в соответствии с законодательством. При этом, передача характеризуется определенным способом регулирования полномочий органа местного самоуправления, в виде исключения из его компетенции какого-либо полномочия органа государственной власти на неопределенный срок, и фактическом включении его на неопределенный срок в компетенцию органов местного самоуправления. Под делегированием предлагалось понимать предоставление права принадлежащего органам государственной власти для принятия решения по какому-либо вопросу органу местного самоуправления, при этом существенно различается вариативность использования сроков, так как воз-можность предоставляется: на один раз, на определенный срок, бессрочно .

На практике, однако, такого разделения не существовало, и термины «наделение», «передача» и «делегирование» обычно использовались в законодательстве бессистемно. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» также не различает формы наделения полномочиями, исходя из смысла ст. 19-21, понятия «наделение» и «передача» понимаются как синонимы.

Практически во всех субъектах Российской Федерации, не считая республики Адыгею, Ингушетию и Тыву, Камчатскую область и город федерального значения Санкт-Петербург, органы местного самоуправления наделяются отдельными видами государственных полномочий. Больше всего законов о наделении органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий принято в Новгородской (23) и Амурской (21) областях. Десять и более законов о наделении органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий действуют в таких субъектах Российской Федерации, как Красноярский край (15), Ростовская (14) и Костромская (13) области, республика Мордовия (10). Оставшиеся субъекты Федерации имеют в своем распоряжении менее 10 законов о наделении органов местного самоуправления отдельными видами государственных полномочий.

Однако нельзя не обратить внимание на отсутствие прямой пропорциональной зависимости общего количества переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий от общего количества законов субъектов Федерации о соответствующем наделении. Так, перечень отдельных государственных полномочий может быть передан органам местного самоуправления посредством принятия одного закона субъекта Федерации (например, в Архангельской и Тюменской областях).

## Полномочия муниципальных образований, производные от вещных прав на земельные участки

По смыслу ст. 130, 132 Конституции РФ, органы местного самоуправления обладают муниципальной собственностью и правами по владению, пользованию и распоряжению такой собственностью. Между тем Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает отдельные вопросы собственности муниципальных образований, например, в виде имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения. Сюда же можно отнести и такие вопросы, как осуществление государственных полномочий, и обслуживание органов местного самоуправления (ст. 50). Части вторая, третья и четвертая этой же статьи устанавливают закрытый перечень имущества, который может находиться в собственности муниципального образования.

Данной статьей предусматривается, во-первых, общая норма, согласно которой земельные участки находящиеся в собственности муниципального образования, могут быть отнесены к муниципальной собственности на основании действующего федерального законодательства Российской Федерации. Во-вторых, муниципальная собственность на земельный участок объективно вытекать из права собственности непосредственно муниципального образования на определенные объекты, расположенные на данном земельном участке. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» характеризует отнесение к муниципальной собственности, такого имущества, включая земельные участки, которое предназначено для организации ритуальных услуг, а также мест содержания захоронения. Также сложно себе представить возможность передачи в муниципальную собственность автомобильных дорог местного значения и имущества, предназначенного для обслуживания таких автомобильных дорог, без одновременного установления права собственности муниципального образования на соответствующие земельные участки.

В данном случае должен действовать закрепленный в ст. 1 Земельного кодекса РФ принцип единства объекта недвижимого имущества, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Таким образом, как мы видим, действующее законодательство содержит латентные предпосылки формирования муниципальной собственности на земельные участки. Согласно в ст. 19 Земельного кодекса РФ в муниципальной собственности находятся следующие земельные участки: - признанные таковыми федеральными законами и принятыми на их основе законами субъектов Российской Федерации; - право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю; - приобретенные по основаниям, предусмотренным гражданским законода тельством.

В частности, Федеральным законом от 3 июня 2006 г. № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» предусматривается, что земельные участки, которые не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью муниципальных районов, если указанные водные объекты находятся на территориях двух и более поселений или указанные земельные участки находятся на территориях муниципальных районов вне границ поселений. Земельные участки, которые не находятся в собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных районов, граждан, юридических лиц и в границах которых расположены пруд, обводненный карьер, являются собственностью поселений, городских округов.

Прямо отнесены к муниципальной собственности особо охраняемые природные территории местного значения (ст.2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. «Об особо охраняемых природных территориях»): Особо охраняемые природные территории местного значения являются собственностью муниципальных образований и находятся в ведении органов местного самоуправления.

Особого внимания заслуживает проблема принадлежности земельных участков к муниципальной собственности по законам субъектов Российской Федерации, о чем упоминается в п.1 ст. 19 Земельного кодекса РФ. Недоучитывать, что указанные законы, исходя из контекста приведенной нормы, принимаются лишь в развитие положений федерального закона, устанавливающего муниципальную собственность на землю. Однако, многие субъекты Российской Федерации, несмотря на это, еще до вступления в силу Земельного кодекса РФ 2001 г. приняли собственные законы, которые в той или иной степени устанавливали муниципальную собственность на землю.

Как мы думаем, разграничение государственной собственности не регулируется последующим правотворчеством субъектов РФ. В юридической науке не раз отмечалось, что разграничение государственной собственности на землю в равной степени выступает сферой законодательного регулирования и обеспечивает интересы публичных образований как будущих собственников земли . В данном случае нам хотелось бы обратить внимание на проблему «юридической легализации» права муниципальной собственности на земли, которые составляют муниципальную собственность «в силу закона». Как известно, юридически право собственности возникает в результате государственной регистрации данного права и с момента такой регистрации. До регистрации права муниципальной собственности, например, на земельный участок, на котором расположен пруд или обводненный карьер, существует лишь предпосылка или возможность возникновения у муниципального образования, в границах которого он находится, соответствующего права.

## Полномочия муниципальных образований в сфере управления землями на территории муниципального образования

Суд кассационной инстанции, рассмотрев данный спор, оставил без изменения решение суда первой инстанции, исходя из следующего. Установлению публичного сервитута в силу ст. 23 ЗК РФ должны предшествовать общественные слушания. Именно общественные слушания обеспечивают соблюдение необходимого баланса публичного и частного интересов при использовании земельного участка. Однако общественные слушания по данному вопросу не проводились. Письменный опрос проведен администрацией в отношении узкого круга лиц. При этом мнения различных категорий граждан не выяснены176.

Можно привести и иные решения подобного рода. Так, в постановлении Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 10 апреля 2003 г. по делу № 12-17236/02-С43 указано, что даже отсутствие порядка проведения таких слушаний не освобождает орган, устанавливающий публичный сервитут, от получения каким-либо образом мнения общественности по данному вопро-су177.

Позиция относительно обязательности проведения общественных слушаний при установлении публичного сервитута представляется нам более верной, так каксами по себе общественные слушания являются, по смыслу закона, обязательным элементом процедуры установления публичного сервитута.

В то же время нельзя не отметить, что в указанных судебных решениях речь идет лишь об обязательности или необязательности процедуры проведения общественных слушаний при установлении публичного результата. А вот если общественные слушания проведены - является ли обязательным для органов местного самоуправления решение, принятое по их итогам?

В отдельных актах органов государственной власти и муниципальных образований прямо указано, что мнение о возможности (невозможности) установления публичного сервитута, выявленное по результатам общественного слушания, носит рекомендательный характер (см., например, п. 3.8 Положения о публичных сервитутах г. Иркутска) . Однако в таком случае возникает вопрос о необходимости проведения подобных общественных слушаний. Как нам представляется, результаты общественных слушаний должны в большей степени учитываться органами местного самоуправления. Здесь необходимо отметить, что, согласно ст. 23 Земельного кодекса, публичный сервитут может устанавливаться как в интересах местного самоуправления, так и в интересах местного населения. В данной статье приводится и перечень оснований установления публичного сервитута. Так, например, представляется, что если публичный сервитут устанавливается для размещения на земельном участке межевых и геодезических знаков и подъездов к ним, то данное решение принимается в интересах местного самоуправления. Если же причиной его установления является необходимость обеспечить проход населения через данный земельный участок, то орган местного самоуправления действует в интересах местного населения. Соответственно, в этом последнем случае он, по логике, должен быть связан результатами общественных слушаний.

В связи с этим необходимо также отметить, что Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает использование на местном уровне такой формы непосредственной демократии, как «публичные слушания». В соответствии с ч. 1 ст. 28 этого закона для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования представительным органом муниципального образования, главой муниципального образования могут проводиться публичные слушания. Являются ли публичные слушания синонимом общественных слушаний? Исходя из действующего законодательства, достаточно сложно дать ответ на этот вопрос.

Понятие и порядок проведения общественных слушаний не раскрываются ни в Земельном кодексе, ни в других законодательных актах. В теории «под общественными слушаниями понимают способ выявления мнения населения по вопросам, затрагивающим государственные, общественные интересы и (или) интересы жителей соответствующей территориальной единицы, с целью информирования и обеспечения участия в обсуждении и принятии решения» . В принципе, под это определение вполне подходят и публичные слушания. Вопрос установления публичного сервитута вытекает из перечня вопросов местного значения и оформляется муниципальным правовым актом. Наконец, сам термин «публичный» происходит от jiax.publicus - общественный .

В связи с этим, на наш взгляд, на муниципальном уровне учет мнения населения при установлении публичного сервитута вполне может осуществляться путем проведения публичных слушаний, порядок проведения которых регламентирован федеральным законодательством о местном самоуправлении. Однако в связи с тем, что официально тождественность терминов «общественные слушания» и «публичные слушания» в законодательстве не установлена, что может вызвать оспаривание установления публичных сервитутов по итогам публичных слушаний в связи с непроведением именно общественных слушаний, на нее следует прямо указать в Земельном кодексе. Кроме того, как уже было обосновано выше, законодателю следовало бы проявить более дифференцированный подход, закрепив отдельно те случаи, когда решение об установле

Согласно п. 1 ст. 72 Земельного кодекса, муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами. Основы организации управления муниципальными образованиями предусмотрены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Государственный земельный контроль осуществляется специально уполномоченными государственными органами. Он производится в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Порядок его осуществления предусмотрен Постановлением Правительства РФ оті5 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле» .

Общественный земельный контроль осуществляется органами территориального общественного самоуправления, другими общественными организациями (объединениями), гражданами