

Научная статья
УДК 342.553
DOI: 10.37973/KUI.2023.13.41.007



**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА
НАДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПОЛНОМОЧИЯМИ В СФЕРЕ
ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ
И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА**

Лилия Канзеловна Фазлиева,
Казанский юридический институт МВД России,
Казань, Россия, lkfaz@mail.ru

Аннотация

Введение: в статье рассматривается институт наделения органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) отдельными государственными полномочиями в сфере земельных отношений. Отмечены внесенные изменения в Конституцию Российской Федерации, устанавливающие запрет на передачу отдельных государственных полномочий без предоставления субвенций. Выявлено ограниченное распоряжение ОМСУ земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Материалы и методы: материалами исследования явились нормативные правовые акты, регулирующие механизм (процедуру) наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями, научные публикации исследователей, а также материалы судебной практики по искомой теме. При написании статьи использовались общенаучные и частнонаучные методы научного познания.

Результаты исследования: в статье проведен доктринальный анализ института наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями, представлена аргументация исследователей и юрисдикционных органов, касающаяся рассматриваемого вопроса, дана авторская позиция относительно процедуры наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями в сфере земельных отношений.

Обсуждение и заключение: обоснованы выводы о возможности и целесообразности передачи части государственных полномочий ОМСУ в области управления и распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; отдельные государственные полномочия; земельные отношения; земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставление земель

© Фазлиева Л.К., 2023

Для цитирования: Фазлиева Л.К. Конституционно-правовая природа наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере земельных отношений: теоретические аспекты и правоприменительная практика // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. Т. 14. № 3 (53). С. 58 – 63. DOI: 10.37973/KUI.2023.13.41.007

Scientific article
UDC 342.553
DOI: 10.37973/KUI.2023.13.41.007

CONSTITUTIONAL AND LEGAL NATURE OF VESTING LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES WITH STATE POWERS IN LAND RELATIONS: THEORETICAL ASPECTS AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

Liliya Kanzelovna Fazlieva,
Kazan Law Institute of MIA of Russia, Kazan', Russia, lkfaz@mail.ru

Abstract

Introduction: the author considers endowment of the local government with certain state powers in land policy, notes the amendments to the Constitution of the Russian Federation, which prohibited a number of public authority without subventions. The limited disposal of the local government of land plots, the state ownership of which is not delimited, has been revealed.

Materials and Methods: the materials of the study were legal acts regulating the mechanism (procedure) of granting individual state powers to the local government, scientific publications, as well as the judicial practice. General scientific and specific scientific methods of scientific cognition were used.

Results: the author conducted doctrinal analysis of endowment of the local government with certain state powers, suggested researchers' jurisdictional bodies' arguments on the topic. Based of the research results the author suggested his position on endowment of the local government with certain state powers in land policy.

Discussion and Conclusions: the author substantiates the possibility and expediency of the transferring a part of the state powers of the local government in the management and disposal of land resources, state ownership of which is not delimited.

Keywords: local self-government bodies; separate state powers; land relations; land plots; state ownership of which is not delimited; provision of land

© Fazlieva L.K., 2023

For citation: Fazlieva L.K. Constitutional and Legal Nature of Vesting Local Self-Government Bodies With State Powers in Land Relations: Theoretical Aspects and Law Enforcement Practice. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2023;14(3):58 – 63. (In Russ.). DOI: 10.37973/KUI.2023.13.41.007

Введение

Конституционно-правовая возможность (ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации) передачи отдельных государственных полномочий ОМСУ реализована в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ). Глава 4 Федерального закона № 131-ФЗ устанавливает определенные правила передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень:

необходимость законодательного закрепления переданных полномочий (ст. 19 закона № 131-ФЗ);

обеспечение необходимыми субвенциями для реализации переданных полномочий;

осуществление неукоснительного контроля государства за исполнением переданных полномочий без нарушения двух легитимационных основ:

самостоятельности местного самоуправления и разделения властей.

В соответствии с поправками, внесенными Федеральным конституционным законом от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹, Конституция России устанавливает полный запрет на нефинансируемые мандаты при передаче отдельных государственных полномочий ОМСУ.

Как отмечает С.А. Авакьян, сама деятельность местного самоуправления и его органов строится на двух началах: с одной стороны – негосударственная (общественная) власть, с другой – государственная власть, поскольку органам местного самоуправления могут быть переданы и передаются отдельные государственные полномочия, так как в России местное самоуправление выступает как отдельный вид публичной власти [1].

¹ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

Обзор литературы

По мнению В.И. Васильева, отдельные государственные полномочия по своей юридической природе находятся вне рамок сферы деятельности ОМСУ, вследствие чего налагают на них дополнительные функции [2]. При этом передача ОМСУ государственных полномочий не свидетельствует о подмене государственной власти местным самоуправлением. Следовательно, объем и содержание (перечень) передаваемых государственных полномочий имеют узконаправленный характер. И.С. Чалых обосновывает три критерия целесообразности наделяния ОМСУ отдельными государственными полномочиями: соотносимость, эквивалентность (равноценность), согласованность («равноправие») [3]. На присутствие публичного интереса при осуществлении органом публичной власти распоряжения земельными участками, собственность на которые не разграничена, указывает Э.А. Грядя [4]. Автор обращает внимание на недопустимость нарушения баланса частных и публичных интересов в рассматриваемых отношениях.

Материалы и методы

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия и др.) и частнонаучных (нормативно-логический, формально-юридический и сравнительно-правовой) методов познания. В частности, на основе общенаучных методов проведен всесторонний доктринальный анализ института наделяния ОМСУ отдельными государственными полномочиями в сфере земельных отношений. Формально-юридический метод применялся для исследования положений федеральных законов № 131-ФЗ и 137-ФЗ, конкретизирующих конституционные основы регулирования института наделяния ОМСУ отдельными государственными полномочиями. Автором проведен анализ норм конституций (уставов) субъектов РФ по вопросам наделяния ОМСУ отдельными государственными полномочиями.

Результаты исследования

Перечень (виды) передаваемых отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень можно разделить на три группы:

1) федеральные полномочия, передаваемые ОМСУ напрямую¹;

2) федеральные полномочия, передаваемые органам региональной власти с правом их полной или частичной передачи ОМСУ²;

3) региональные полномочия по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, передаваемые ОМСУ.

Правопреемниками отдельных государственных полномочий являются городские округа, муниципальные районы, в исключительных случаях – городские и сельские поселения.

Необходимо отметить, что 19 полномочий органов региональной государственной власти (п. 12 ст. 52 Федерального закона № 414-ФЗ³) из 170 не могут быть переданы ОМСУ.

Перейдем к рассмотрению процедуры передачи отдельных государственных полномочий ОМСУ в сфере земельных отношений.

В ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) закреплен принцип разграничения государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, и в соответствии с этим принципом правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами, основным из которых является Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие ЗК РФ» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ).

Придерживаясь положений п. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ, можно определить, что полномочия ОМСУ по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, являются отдельными государственными полномочиями по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения.

Федеральный закон № 137-ФЗ содержит основные правила и положения осуществления полномочия по определению судьбы земельного участка:

1) субъектом-несобственником;

2) в отсутствии факта государственной регистрации (абз. 2 п. 1 ст. 3.3), что противоречит ст. 26 ЗК РФ.

Анализ норм Федерального закона № 137-ФЗ позволяет выделить полномочия ОМСУ по распоряжению или ограниченному распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена:

¹ О воинской обязанности и военной службе: Федеральный закон от 28.03.1998 № 53-ФЗ. Ст. 8; О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации: Федеральный закон от 20.08.2004 № 113-ФЗ. Ст. 5.

² О Всероссийской сельскохозяйственной переписи: Федеральный закон от 21.07.2005 № 108-ФЗ.; Об актах гражданского состояния: Федеральный закон от 15.11.1997 № 143-ФЗ. Ст. 9 и др.

³ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Российская газета. 2021. № 294.

в абз. 1 ст. 3.3 законодатель предусматривает распоряжение собственников (РФ, субъектов РФ, муниципальных образований) земельными ресурсами вследствие разграничения государственной собственности на землю, а в абз. 2 п. 1 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ речь идет об осуществлении ОМСУ отдельных государственных полномочий в отношении земельного участка, государственная собственность на которую не разграничена, и не прошедшего государственного учета. Следует упомянуть о незакрытом перечне оснований разграничения государственной собственности на землю вследствие их возможности определения и другими федеральными законами;

п. 2 ст. 3.3 раскрывает ограниченное распоряжение (только предоставление) земельными участками органами публичной власти, в том числе муниципальными образованиями (поселениями, муниципальными районами, городскими округами);

п. 4 ст. 3.3 определяет исчерпывающий перечень заключения соглашений (мена, сервитут и др.) с земельными участками органом публичной власти, имеющим ограниченное распоряжение (только предоставление) такого объекта.

Необходимо отметить, что до 03.07.2016 распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, регулировал утративший силу п. 3 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ: по общему правилу распоряжение осуществлял ОМСУ, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – орган государственной власти данных субъектов, если региональными законами не предусмотрено иное. В действующей редакции п. 2 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ предусмотрена одна из форм распоряжения – предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Анализ и сравнение терминов, используемых для обозначения двух форм управления земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена, приводит к следующим выводам: полномочие распоряжения как юридическая категория представляет собой неограниченную возможность определения юридической судьбы конкретного объекта гражданских прав, в том числе земельного участка, органом местного самоуправления, а предоставление – это юридическая процедура передачи ОМСУ земельного участка гражданам и юридическим лицам на ос-

новании актов нормативного характера и соглашений для определенных целей.

На правомерность действий ОМСУ по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, обращают внимание судебные органы. Так, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2019 № 307-ЭС19-13722 по делу № А13-8951/2018¹ установлено, что администрация Кирилловского муниципального района Вологодской области предоставила федеральному государственному казенному учреждению «Северо-Западный региональный поисково-спасательный отряд МЧС России» земельный участок площадью 500 кв. м с кадастровым номером 35:05:0303025:443 из земель, право государственной собственности на которые не разграничено. Этот земельный участок для размещения спасательного поста был зарегистрирован в реестре на праве постоянного (бессрочного) пользования в 2011 году. Предоставление уполномоченным органом земельных участков из числа неразграниченных земель казенному учреждению для использования в установленных целях является основанием разграничения государственной собственности и последующей регистрации права собственности соответствующего публично-правового образования в силу закона.

Другой пример правоприменительной практики указывает на отсутствие у ОМСУ полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Так, из факты дела № А26-56/2019² следует, что региональный оператор предъявил требование к администрации муниципального района и администрации сельского поселения о взыскании расходов (240 296 руб. 33 коп.) по ликвидации мест несанкционированного размещения твердых коммунальных отходов, расположенных на территории района. Правоприменительный орган постановил о невозможности возложения на ОМСУ поселения и района обязанности возмещения расходов на ликвидацию несанкционированной свалки за счет средств местных бюджетов в отсутствие государственных полномочий в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и соответствующего бюджетного финансирования. Предусмотренное полномочие является предметом ведения органов исполнительной власти Республики Карелия.

¹ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2019 № 307-ЭС19-13722 по делу № А13-8951/2018. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.04.2023).

² Определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.11.2021 № 307-ЭС21-9717. URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 07.04.2023).

Аналитическое исследование материалов судебной практики указывает на ограниченное полномочие (только предоставление) у ОМСУ по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Обсуждение и заключение

Основные начала передачи отдельных государственных полномочий на муниципальный уровень можно вывести из нормативных правовых актов, регулирующих данный процесс:

запрет на перераспределение предметов (вопросов) ведения между органами публичной власти (п. 8 ст. 1 Федерального закона № 414-ФЗ);

допустимость передачи на определенный срок только исполнительно-распорядительных полномочий органов государственной власти;

неизменность принадлежности полномочия органам государственной власти при изменении субъекта его реализации;

непротиворечивость передаваемых государственных полномочий законодательству (абз. 2 ч. 2 ст. 19 закона № 131-ФЗ), что соответствует ч. 2 ст. 132 Конституции России.

Таким образом, указанные полномочия не разграничиваются, а передаются нижестоящим органам – ОМСУ.

При выборочном изучении региональных конституций (уставов) автором выявлена противоречивая формулировка о подконтрольности реализуемых полномочий ОМСУ не государству, а региональным органам государственной власти (ч. 2 ст. 94 Конституции Республики Адыгея, ст. 114 Конституции Республики Башкортостан, ч. 4 ст. 103 Конституции Республики Ингушетии, ч. 2 ст. 90 Конституции Республики Крым, ч. 2 ст. 67 Конституции Удмуртской Республики, ч. 2 ст. 99 Конституции Чувашской Республики, ч. 4 ст. 34 Устава Пермского края, ч. 2 ст. 54 Устава Приморского края, абз. 5 ст. 50 Устава Ставропольского края и т.д.). Считаем необходимым основные законы субъектов привести в соответствие с нормой Конституции Российской Федерации.

Нормативное правовое регулирование и правоприменительная практика процессов передачи части государственных полномочий ОМСУ в сфере земельных отношений позволяют сделать вывод о возможности и целесообразности передачи части государственных полномочий в сфере распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. Москва: Юстицинформ, 2014. 692 с.
2. Васильев В.И. О некоторых приоритетах правового регулирования местного самоуправления // Журнал российского права. 2016. № 3. С. 5 – 18.
3. Чалых И.С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 6. С. 10 – 15.
4. Гряда Э.А. Распоряжение земельным участком, собственность на который не разграничена: соотношение частных и публичных интересов // Правовые вопросы недвижимости. 2021. № 1. С. 3 – 5.

REFERENCES

1. Organizaciya gosudarstvennoj vlasti v Rossii i zarubezhnyh stranah: uchebno-metodicheskij kompleks / S.A. Avak'yan, A.M. Arbuzkin, I.P. Kenenova i dr.; ruk. avt. kol. i отв. red. S.A. Avak'yan. Moskva: YUsticinform, 2014. 692 s.
2. Vasil'ev V.I. O nekotoryh prioritetah pravovogo regulirovaniya mestnogo samoupravleniya // ZHurnal rossijskogo prava. 2016. № 3. S. 5 – 18.
3. CHalyh I.S. Optimizaciya instituta nadeleniya organov mestnogo samoupravleniya otdel'nymi gosudarstvennymi polnomochiyami v Rossijskoj Federacii // Sovremennoe pravo. 2017. № 6. S. 10 – 15.
4. Gryada E.A. Rasporyazhenie zemel'nym uchastkom, sobstvennost' na kotoryj ne razgranichena: sootnoshenie chastnyh i publicznyh interesov // Pravovye voprosy nedvizhimosti. 2021. № 1. S. 3 – 5.

Информация об авторе:

Фазлиева Лилия Канзеловна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, lkfaz@mail.ru

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

Information about the author:

Fazlieva Liliya K., Candidate of Law (Research doctorate), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Civil Law Disciplines of the Kazan Law Institute of MIA of Russia, lkfaz@mail.ru

The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 02.05.2023.

Статья принята к публикации: 20.09.2023.

Статья опубликована онлайн: 29.09.2023.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.