

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра _____ «Гражданское право и процесс» _____

(наименование)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки, специальности)

Гражданско-правовой

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)

на тему «Право публичной собственности на земельные участки»

Студент

Р.А. Бексултанов

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

к.ю.н., А.В. Сергеев

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2022

Аннотация

В настоящее время Российская Федерация занимает около 16 995 850 км² земли, поэтому несомненными приоритетами развития для государства на современном этапе является ее земельные отношения. Это и упорядочение всех земельных правоотношений и увеличение доходов бюджетов всех уровней от использования земельных участков. Это и создание условий для использования земельных участков в хозяйственный оборот. Это и порождает ряд проблем связанных с реализацией права публичной собственности в нашей стране. Несомненно, земля является особым видом недвижимости, объектом природного происхождения. Все земельные отношения включая право публичной собственности регулируются не только Земельным кодексом РФ, но и большим количеством других законов и подзаконных актов в которых встречаются правовые коллизии. Следовательно, проблематика, касаемая права публичной собственности в настоящее время является актуальной. Хотя и данный институт постоянно находится в стадии изменений, и в последующем также предстоят глобальные изменения права публичной собственности в РФ.

Целью работы является изучение права публичной собственности на землю. Объектом исследования является непосредственно земельно-правовые и гражданско-правовые отношения связанные с правом публичной собственности на земельные участки. Предмет исследования – правовые нормы, регулирующие право публичной собственности на земельные участки.

Для реализации поставленных целей и задач использована общенаучная и отраслевая методология научного исследования. Были применены инструменты формальной и диалектической логики, исторический и сравнительно-правовой методы исследования, применительно к этапам развития законодательства.

Структура работы – введение, две главы, заключение и список используемых источников и используемой литературы.

Оглавление

Введение.....	4
Глава 1 Общая характеристика права публичной собственности на землю.....	7
1.1 Понятие и содержание права публичной собственности на земельные участки.....	7
1.2 Объекты и субъекты права публичной собственности на земельные участки	12
Глава 2 Виды права публичной собственности на земельные участки в РФ .	20
2.1 Право государственной собственности на земельные участки	20
2.2 Право муниципальной собственности на земельные участки	30
Заключение.....	35
Список используемой литературы и используемых источников.....	40

Введение

Вопросы публичной земельной собственности для РФ всегда были достаточно сложными и неоднозначными. Проблема права публичной собственности на земельные участки, применительно к их различным субъектам, будь то федеральным, или субъектов федерации или муниципальным, чрезвычайно актуальна. Так как иногда просто не возможно выстроить так земельные отношения, чтобы найти компромисс между различными собственниками и поэтому чаще всего возникают злоупотребления, которые отрицательно сказываются на развитии самих земельных отношений.

Тема «Право публичной собственности на земельные участки» является одной из наиболее обсуждаемых и актуальных проблем последнего десятилетия особенно сейчас в свете его реформирования. По данному вопросу написано немало научных работ, высказано большое количество суждений. Однако эта тема не теряет своей актуальности в связи с тем, что процесс реформирования института публичной собственности не стоит на месте.

Данный институт постоянно находится во внимании как со стороны общества, так и со стороны государства. Поэтому данная тема является весьма актуальной и востребованной в России.

В Конституции РФ [15] закреплены фундаментальные нормы и положения, которые и составляют основу правового регулирования публичной собственности в том числе и на какие объекты гражданского права как земельные участки. Актуальность также выбранной темы обуславливает и включение земли в сферу гражданского оборота и введение публичной собственности на нее в современной России. Это и повлияло на необходимость использования гражданско-правовых элементов при регулировании данных вопросов, касающихся земельных отношений.

В связи с чем, актуальность темы выпускной квалификационной работы обусловлена:

Во – первых тем значением и ролью, которую призвана занимать, и занимает в странах с развитой рыночной экономикой, государственная собственность в экономической и социальной жизни общества.

Во – вторых, с отсутствием, о чем свидетельствует тема, теории и практики рыночных реформ последних десятилетий, глубокого понимания природы и содержания права публичной собственности, критериев и масштабов присутствия последней на современном переходном этапе развития.

В – третьих, необходимостью выявления объективных факторов и критериев, лежащих в основе разграничения государственной собственности на собственность федеральную, субъектов Федерации, с одной стороны, и собственность муниципальную, с другой, преодолением накопленных противоречий.

В – четвертых, практической значимостью определения основных способов осуществления права публичной собственности (правовых режимов), позволяющих обеспечить эффективное управление и использование огромных земельных ресурсов, объективно имеющихся в руках государства и муниципальных образований.

Целью работы является изучение права публичной собственности на землю. Цель выпускной квалификационной работы отражается в следующих задачах:

- рассмотреть общую характеристику права публичной собственности на землю;
- дать понятие и содержание права публичной собственности на земельные участки;
- охарактеризовать возникновение, ограничение и прекращение права публичной собственности на земельные участки в РФ;

– рассмотреть виды права публичной собственности на земельные участки в РФ;

– изучить право государственной и муниципальной собственности на земельные участки.

Объектом исследования является непосредственно земельно-правовые и гражданско-правовые отношения связанные с правом публичной собственности на земельные участки.

Предмет исследования – правовые нормы, регулирующие право публичной собственности на земельные участки.

Нормативной базой послужили федеральное гражданское и земельное законодательство, затрагивающие вопросы права публичной собственности в РФ.

Теоретической базой исследования послужили труды следующих ученых: Н.А. Брежневой, А.В. Габова, А.П. Галоганова, Е.Н. Калачевой, С.С. Колобашкиной, Н.А. Колоколова, О.И. Крассов, А.Г. Кучерена, Р.Г. Мельниченко, И. Никифорова, Д.Г. Поповой, М.Б. Смоленского, Ю.Ю. Чурилова, Г.К. Шарова, Т.С. Этиной, В.Н. Уруков, Р.Н. Юрьева, Т.В. Ярошенко и других.

Данная работа состоит из двух глав и четырех параграфов, в которых последовательно рассматривается поставленная проблема, заключения и списка источников.

Глава 1 Общая характеристика права публичной собственности на землю

1.1 Понятие и содержание права публичной собственности на земельные участки

Закрепляя право собственности на землю, законодатель предусматривает и его гарантии, то есть систему условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию прав. Будучи вовлеченными в процесс общественного развития, ресурсы природы являются объектом правового регулирования, в том числе и в качестве объекта права собственности. При этом в силу естественного происхождения и всеобщего значения они являются особым объектом собственности с правовым положением, принципиально отличающимся от положения объектов материального мира, созданных человеком. Статус природных ресурсов и земельных участков как всеобщего достояния и публичного блага предопределяет существование общественной потребности в том, чтобы отношения собственности на них регулировались главным образом и прежде всего нормами публичного права, а не права частного. Такая потребность исходит из того, что частное право направлено на защиту частных имущественных интересов и по определению не может обеспечить защиту публичных интересов в сфере взаимодействия общества и природы. Содержание действующего экологического, земельного и гражданского права и законодательства показывает, что ведущую роль в регулировании отношений собственности играет земельное право.

Отношения собственности на земельные участки и природные ресурсы носят межотраслевой характер, но при этом главенствующую роль в их регулировании играет земельное и экологическое право. Соответственно и правовой институт собственности на природные ресурсы имеет также межотраслевой характер и является институтом не только гражданского, но и в первую очередь земельного права.

Несмотря на очевидность приоритета публичного права в регулировании отношений собственности на природные ресурсы, особенно в части государственной и муниципальной собственности, вызывают недоумение отдельные суждения, встречающиеся в гражданско-правовой литературе. Например: "С отменой (Земельным кодексом РСФСР 1991 г. [11]) государственной монополии земельной собственности, с заменой бессодержательных с точки зрения цивилистики понятий о землях, водах, лесах и недрах релевантными категориями типа "земельный участок", "участок водного фонда", участок лесного фонда" и "участок недр", с возрождением представлений о недвижимом имуществе и частной собственности на средства производства, условия самостоятельного существования земельного, водного, лесного и иных подобных правовых подразделений природоресурсной направленности отпали. Вне всякого сомнения находится тот факт, что в настоящее время отношения принадлежности и перехода прав на перечисленные объекты - это частные имущественные отношения, а значит, предмет гражданско-правового регулирования" [11].

Земельная реформа в своем историческом становлении и развитии прошла очень важный и сложный путь. Сменялись основания возникновения и прекращения права публичной собственности и появилась множественность форм права собственности, менялось законодательное регулирование вопросов, касающихся прав собственности на землю, сейчас это около десятков только Указов Президента РФ и сотни Постановлений Правительства РФ. Это и порождает большое количество коллизий и пробелов.

Право собственности на земельные участки - это система правовых норм, регулирующих отношения по владению, пользованию и распоряжению собственником принадлежащему ему земельным участком по усмотрению собственника и в его интересах, а также по устранению вмешательства всех третьих лиц в сферу его хозяйственного господства. Без собственности, как и без земельных участков мы не представляем себе ежедневную жизнь.

Однако, и сегодня, неотъемлемыми признаками системы публичной собственности остаются:

- возможность манипулирования правилами игры, что изменяет сферу дозволенного и незапрещенного;

- создания и поддержание дифференцированных правил игры, деформирующих возможности равной свободной реализации субъектом права своих правомочий;

- недоопределенность прав собственности. Наиболее яркими примерами размытости прав собственности в современной России являются землевладение, пользование природными ресурсами, недропользование;

- слабая защита прав собственности или ее отсутствие (рейдерские захваты). Сюда же можно отнести установление государством правил игры фактически подрывающих экономическую основу местного самоуправления;

- ключевым остается вопрос об эффективном разделении сфер государственной, муниципальной и частной собственности.

В собственности публичных образований могут находиться земельные участки и природные ресурсы, отнесенные к их собственности Конституцией РФ и другими федеральными законами. То есть публичная собственность имеет целевой характер и направлена на удовлетворение всех потребностей населения нашей страны. Изучая нормы законодательства, мы пришли к выводу, что в ГК РФ не отражены основания принадлежности земельного участка тем или иным субъектам права публичной собственности. Как нам кажется это очень большой минус. Который необходимо решать в срочном порядке.

Законодатель установил деление участков исходя из целевого назначения. В силу этого установили и правила пользования каждой категорией. При этом цель выделения земельного участка не может входить в противоречие с самой категорией участка и допустимыми видами его использования. Исходя из анализа законодательства и принимая во внимание

историю развития земельного законодательства можно выделить несколько точек зрения.

С формально-юридической точки зрения использование земли является извлечением из нее полезных свойств. В научной литературе отмечается, что вид разрешенного использования вносит конкретику в назначение участка в составе отдельно взятых земель, это будет и определенная совокупность параметров и видов использования свойств земли расположенных на участке объектов. Как правило, вид участка определяют непосредственно при передаче. Такой вид возможно изменить, но только если это предусмотрено законом.

Правовой режим участка неразрывно связан с основной целью использования участка и его принадлежностью к определенной категории, сегодня это отражено и в действующем законодательстве. Так, в силу пп. 8 п. 1 ст. 1 Земельного Кодекса РФ [10] правовой режим земельный участков подлежит установлению, принимая во внимание категорию земли, а также вид ее использования. Такое же положение содержит п. 2 ст. 7 ЗК РФ, однако в силу п. 3 ст. 129 ГК РФ землю в целом можно отчуждать, но только в том случае, когда это предусматривает закон.

Возможность оборота участка и возможность его использования прямо зависит от принадлежности участка к определенной категории земли, к виду и подвиду категории земли и зависит от наличия функциональных зон. В то же время прерогатива установления правового режима использования земельных участков принадлежит земельному праву [6, с. 410].

Несомненно, в теории земельного права ставиться ряд вопросов об особенностях публичной собственности. Это касается и публичного властвования над земельными участками, это и разделение компетенций различных органов власти по вопросам собственности.

Если не возможно установить собственника данного земельного участка например, то будет действовать презумпция права государственной собственности на данный участок. Но публичные органы власти не вправе

устанавливать препятствия для использования природных ресурсов на всей территории РФ в интересах всего многонационального народа России, и уж тем более провозглашать свое первостепенное право собственности на данный участок. К тому же стоит отметить, что в РФ нет приоритета форм собственности и все формы одинаково важны и нужны!

Российская Федерация очень большая страна и естественно не все земельные участки индивидуализированы и определены на месте.

Некоторая земля, находящаяся в собственности государства, не разграничена. Также часто она не зарегистрирована должным образом. Но, несмотря на это, все-таки муниципальное образование имеет право распоряжаться такой землей (ст. 3.3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [28]).

Процедура передачи земли, в том числе, для строительства жилого дома гражданам, закреплена непосредственно в Земельном Кодексе РФ [10], отраслях другого законодательства и нормативно-правовых актах субъектов Российской Федерации.

Государственное или муниципальное образование вправе предоставить земельный участок посредством двух способов:

- через процедуру проведения торгов (на публичных аукционах);
- без проведения процедуры торгов.

Речь идет только о случаях возмездной передачи в собственность земельных участков на основании договоров купли-продажи. Так, по общему правилу продажа земельных участков осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона. Порядок организации и проведения аукциона урегулирован ст.39.11 и 39.12 ЗК РФ.

Другие же земельные участки наоборот имеют особое место в праве публичной собственности на землю, это например земельные участки общего пользования, такие как автомобильные дороги, улицы, проезды, площади, скверы, пляжи, набережные и так далее.

Преобразование человеком природы Земли в целях обеспечения своей

жизнедеятельности привело к тому, что сейчас на планете безвозвратно утрачена треть плодородных почв. В России этот показатель составляет 7%. Процесс утраты земель из года в год ускоряется, из оборота постоянно выводятся новые площади земель сельскохозяйственного назначения, причем не только под производство, но и под его отходы и свалки.

Поскольку земля, по сути, является национальным достоянием, законодательное регулирование права собственности на землю - очень тонкий механизм, от настроек которого зависит успешность развития производительных сил в государстве в интересах всего общества. Не удивительно, что отношения по использованию и охране земель урегулированы в таком большом количестве законов, которые затрагивают также иные отрасли права, смежные с земельным, например, законодательство о лесах. В связи с этим особую актуальность приобретает необходимость строгого соблюдения норм права всеми хозяйствующими субъектами, что должно в свою очередь обеспечиваться эффективной системой контроля над исполнением закона и неотвратимостью наказания за его нарушение.

1.2 Объекты и субъекты права публичной собственности на земельные участки

С.С. Алексеев уверенно утверждает, что земля и другие природные объекты как народное достояние являются неадекватными праву собственности.

Вполне разделяя суждение С.С. Алексеева о том, что земля, недра, вода, леса "ничем иным, кроме как народным достоянием, быть не могут", особо подчеркну прогрессивность этой позиции не только с общей цивилизационной, но и с научной точки зрения: эта позиция в своей основе обеспечивает соблюдение принципа справедливости, в том числе естественно-правовой, как одного из основных принципов права [7, с. 200].

Но и позицию Е.А. Суханова считаю научно обоснованной и наиболее

отвечающей потребностям общества. И не только потому, что собственность является распространенным в законодательстве и потому привычным правовым титулом природы [13, с.100].

Признавая неадекватность, как пишет С.С. Алексеев, "народного достояния" собственности, очевидно, что, будучи институтом права, в отношении народного достояния встанет вопрос о его функционировании. Очевидно, раз природа - народное достояние, она является публичным благом. Как народное достояние природа удовлетворяет потребности людей, предприятий (физических лиц), общества в рамках института права природопользования. Для правовой рационализации удовлетворения этих потребностей природные объекты будут в активном публичном обороте. И, как и в отношениях собственности, тут встает вопрос о субъекте права, который как "доверенное лицо" будет распоряжаться природными объектами (ресурсами) как народным достоянием, кто будет предоставлять их в пользование.

Установление субъекта права, которому юридически принадлежат природные объекты, - это один из главных элементов сущности права собственности. В правовом, а не в философском смысле это один из главных элементов сущности и народного достояния.

Таким субъектом права безальтернативно может быть лишь государство, которое в интересах народа, всех и каждого, будет распоряжаться землей, недрами, водами, лесами и другими природными ресурсами как народным достоянием. И в этом, согласимся, народное достояние становится по форме близким к исключительному праву собственности на природные объекты, о чем и пишет Е.А. Суханов [13, с.102].

Вопросы разграничения прав на землю в силу особой значимости и сложности долгое время оставались вне сферы разграничения. Сложность проведения разграничения государственной собственности на землю состоит в том, что все земли, находящиеся в собственности РФ, расположены на территориях субъектов РФ. Требовалось установить четкие и понятные

принципы и критерии разграничения. Хотя и здесь не обошлось без определенных шарашаний и трений. Как нами уже отмечалось, Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 г. N 3020-1 вопросов разграничения земли не затрагивало. Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. N 2144 "О федеральных природных ресурсах" изначально были выделены только федеральные земли [31, с. 5].

Детальная процедура проведения разграничения государственной собственности на землю была установлена Федеральным законом от 17 июня 2001 г. N 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю" [23]. В соответствии с ним право собственности на земельные участки у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникало с момента государственной регистрации права собственности на земельные участки. Основанием государственной регистрации права собственности являлись акты Правительства Российской Федерации об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникало право собственности при разграничении государственной собственности на землю, а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю. Указанные перечни готовились в соответствии с утвержденными Правительством РФ Правилам [20] специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по имущественным отношениям совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, и согласовывались с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Всего был утвержден целый ряд таких перечней, однако практика показала, что предусмотренная процедура их подготовки и согласования настолько сложна, что процесс разграничения государственной собственности на землю грозил затянуться на долгие годы.

В связи с этим Федеральным законом от 17 апреля 2006 г. N 53-ФЗ [24] Закон о разграничении государственной собственности на землю отменен, а Закон о введении в действие Земельного кодекса РФ дополнен нормами, регламентирующими основания такого разграничения. Этим Законом установлено, что указанные выше перечни, утвержденные Правительством РФ до 1 июля 2006 г., являются основанием для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на земельные участки, но в дальнейшем регистрация такого права будет осуществляться непосредственно при наличии установленных в законе оснований.

Земельный кодекс РФ выделяет три основания возникновения права государственной и муниципальной собственности на землю:

- специальное указание в федеральном законе на принадлежность тех или иных земель;

- возникновение права собственности при разграничении государственной собственности на землю - на основании утвержденных до 1 июля 2006 г. перечней земельных участков, а также на основании вступивших в законную силу судебных решений по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю;

- приобретение Российской Федерацией, ее субъектами или муниципальными образованиями земельных участков в результате сделок у граждан, юридических лиц, других субъектов РФ, муниципальных образований, получение их от граждан в порядке наследования и по другим гражданско-правовым основаниям.

По поводу второго из названных оснований говорилось выше.

Что касается приобретения земельных участков по иным, кроме сделок, гражданско-правовым основаниям, то стоит отметить, что в государственную или муниципальную собственность поступают земельные участки, выкупленные у собственников для государственных (муниципальных) нужд (ст. 49 ЗК), конфискованные в порядке (ст. 50), реквизируемые (ст.51);

государственной собственностью становятся земли, национализированные в установленном порядке (ст. 235 ГК).

Однако основным принципом разграничения земель в настоящее время является специальное указание на отнесение их к федеральной собственности, собственности субъектов РФ или муниципальной собственности в федеральном законе.

Ряд таких указаний имеется непосредственно в Земельном кодексе. Так, в соответствии с п. 6 ст. 95 ЗК в федеральной собственности находятся земли государственных заповедников и национальных парков; согласно п. 4 ст. 87 ЗК федеральной собственностью являются также земли промышленности и иного специального назначения, занятые федеральными энергетическими системами, объектами использования атомной энергии, федеральным транспортом, путями сообщения, объектами федеральной информатики и связи, объектами, обеспечивающими космическую деятельность, объектами обороны и безопасности, объектами оборонного производства, обеспечивающими статус и защиту Государственной границы РФ, другими объектами, отнесенными к ведению Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции.

В соответствии с дополнениями, внесенными Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 141-ФЗ в ст.18 и 19 ЗК РФ, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, становится, если иное не предусмотрено другими федеральными законами, собственностью городского округа, городского или сельского поселения (или, если он расположен на межселенной территории, - собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка), а в городах Москве и Санкт-Петербурге - собственностью соответственно Москвы или Санкт-Петербурга как субъекта Российской Федерации (если законами этих субъектов не установлено, что такой земельный участок является собственностью находящихся на их территориях муниципальных образований).

В федеральной собственности находятся земли лесного фонда (п. 1 ст.8 Лесного кодекса РФ [17]), водного фонда, занятые водными объектами, находящимися в федеральной собственности (ст. 8 Водного кодекса РФ [2]).

Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе" [25] в ст.13 установил, что исключительно к федеральной собственности относится государственная наблюдательная сеть, в том числе отведенные под нее земельные участки и части акваторий; Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" [22] (п. 6 ст.2) относит особо охраняемые природные территории федерального значения к федеральной собственности, особо охраняемые природные территории регионального значения - к собственности субъектов Российской Федерации и особо охраняемые природные территории местного значения - к собственности муниципальных образований.

Федеральный закон о введении в действие ЗК в ст. 3.1 устанавливает следующие основания разграничения:

– по принадлежности зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках. Соответственно земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации, относятся к федеральной собственности, в собственности субъектов Российской Федерации - к собственности таких субъектов, в собственности муниципальных образований - к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов;

– по принципу отнесения земельного участка к тому виду публичной собственности, к которому принадлежат занимающие его организации. Соответственно земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации и их территориальным органам относятся к федеральной собственности, органам государственной власти субъектов Российской Федерации - к собственности субъектов, органам местного самоуправления - к муниципальной собственности; земельные участки, занятые казенными предприятиями, унитарными

предприятиями и некоммерческими организациями - в зависимости от того, какого уровня органом власти или органом местного самоуправления эти предприятия, организации созданы.

Исключение установлено для двух субъектов РФ - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. К собственности этих субъектов отнесены не только указанные выше земельные участки, но и те участки земель, которые в соответствии с рассматриваемым Законом относятся к муниципальной собственности, если они расположены в границах соответственно Москвы или Санкт-Петербурга. Однако своими законами они могут передать отдельные земельные участки в собственность муниципальных образований, находящихся на их территории.

К федеральной собственности, кроме названного выше, относятся земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного срочного пользования у государственных академий наук и созданных такими академиями наук организаций.

Сегодня процесс разграничения публичной собственности вступил в новый этап: этап завершения, оставшихся не разграниченными земель, и дальнейшего перераспределения имущества между различными публично-правовыми образованиями. Соответствующий порядок установлен федеральным законодательством, в частности, ст. 85 Федерального закона №131-ФЗ и ст. 154 (части 11 и 11.1) Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" [26].

На региональном уровне вопросы разграничения и перераспределения прав собственности регулируются соответствующими региональными законами. В соответствии с гражданским законодательством право собственности возникает по различным не запрещенным законом основаниям. В отличие от частной собственности, право собственности государственных образований (федеральной собственности и собственности субъектов федерации) и муниципальной собственности может возникнуть в процессе разграничения, передачи государственной собственности. Первичное формирование различных видов (форм) публичной собственности в нашей стране происходило на основе разграничения общегосударственной собственности и началось до принятия Конституции РФ.

Особенностью передачи и разграничения имущества является то, что право собственности на недвижимые вещи при передаче и разграничении имущества в указанных случаях возникает не с момента государственной регистрации недвижимого имущества, а с момента, установленного органами государственной власти при принятии решения о передаче или разграничении имущества между публично-правовыми образованиями. Основанием возникновения права собственности является соответствующее решение органов государственной власти.

Хотелось бы также отметить что публичный собственник не может отказаться от права публичной собственности на землю и другие природные богатства. А например орган местного самоуправления не может быть признан банкротом и в связи с этим отчуждать принадлежащие ему земельные участки.

Глава 2 Виды права публичной собственности на земельные участки в РФ

2.1 Право государственной собственности на земельные участки

В современный период концепция абсолютного права собственности уступает приобретающей доминирующее значение концепции относительного права собственности [16]. Данная тенденция в полной мере распространяется на объем правомочий собственников земли и земельных участков, осуществляемых с соблюдением конституционно установленных ограничений (ч.2 ст.36 Конституции РФ). В какой-то мере публично-правовая функция собственности на землю несет в себе преемственность социальной функции собственности, но при этом имеет свой смысл и содержание.

С учетом измерений права собственности его публично-правовая функция осуществляется как на институциональном уровне, так и на уровне субъективного права и земельных правоотношений. Законодательство содержит ряд подходов и положений, дающих основание для утверждения о существовании публично-правовой функции права собственности на землю в Российской Федерации. Такая функция земельной собственности следует из ч. 1 ст. 9 Конституции РФ и не зависит от форм собственности.

В публично-правовых интересах ограничивается оборотоспособность земельных участков. В частную собственность не могут быть предоставлены земельные участки, обладающие признаками, установленными Земельным кодексом РФ (п.4 ст.27). Эти признаки можно сгруппировать по критериям публично значимых особенностей видов деятельности на земельных участках (размещаемых на них объектов), особенностей природных территорий (государственные заповедники, национальные парки). Изъятые из оборота земельные участки не могут быть переданы в аренду, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Таким случаем является, например, предоставление в аренду земельных участков в границах соответствующих

функциональных зон национальных парков (п. 1 ст. 17 Федерального закона от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" [22].

В России нет "ничьей" собственности на землю. Земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, являются государственной собственностью независимо от того, образованы ли на таких землях земельные участки. Если иное не предусмотрено федеральными законами, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории - собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка.

Государство - главный действующий субъект в системе земельных правоотношений. Осуществляя правомочия собственника, государство связано своими обязанностями публичной власти. Правомочия государства-собственника представляются все же соподчиненными задачам управленческой деятельности государства в сфере использования и охраны земель как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. В литературе высказано мнение о двойственности положения государственных органов и органов местного самоуправления в земельных отношениях, "в которых, с одной стороны, они могут выступать как хозяйствующие субъекты, заинтересованные в извлечении выгоды (прибыли) посредством реализации своих земельных прав, а с другой - как представители власти, преследующие публичный интерес, заключающийся в рациональном использовании земельных ресурсов и сохранении их качества для будущих поколений на благо всего общества" [3, с. 80].

На наш взгляд, и в том, и в другом случае орган государственной власти или орган местного самоуправления выражает публичный интерес. Публично-

правовая функция публичной (государственной и муниципальной) собственности на землю прямо следует из этой публичности.

Из публично-правовой функции собственности на землю следует обязанность государства по экономически обоснованному распределению доходов от использования принадлежащих ему на праве собственности земельных ресурсов. Гражданско-правовое полномочие присвоения дохода от собственности связано принадлежностью земли к общественному (национальному) достоянию, что составляет публично-правовую императивность общественных и государственных интересов в направлении части взимаемых платежей на проведение мероприятий по охране земель.

Часть 1 ст. 9 Конституции РФ предопределяет соотношение частных и публичных интересов в сфере использования и охраны земель. Право граждан иметь в частной собственности земельный участок (ч. 1 ст.36 Конституции РФ), подлежащее защите наравне с публичной собственностью на землю, связано условием использования и охраны земель как основы жизни и деятельности народов. Одним из принципов земельного законодательства является сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. По жалобам граждан, полагающих нарушенными (федеральными законами) их различных частных интересов (связанных с приватизацией земельного участка в зоне санитарной охраны водного объекта, с размещением и приватизацией жилого дома или иного жилого помещения на территории государственного заповедника, на землях рекреационного назначения, в лечебно-оздоровительной местности), Конституционный Суд РФ считает оспариваемые нормы законов принятыми в развитие соответствующих статей Конституцией РФ, в том числе ч. 1 ст. 9 [19].

Правовой режим земельных участков формируется с учетом возможных ограничений права собственности, направленных на обеспечение публичных интересов (статьи 56, 56.1 Земельного кодекса РФ). Права собственников земельных участков на использование земельных участков реализуются с соблюдением установленных правил добычи общераспространенных полезных ископаемых, проведения мелиорации и осуществления строительства (ст. 40 Земельного кодекса РФ), что также можно рассматривать сквозь призму ограничения права частной собственности на землю публичными интересами.

Отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав на земельные участки не влечет за собой прекращения их обязанностей, установленных Земельным кодексом РФ. Обязанности (ст. 42 Земельного кодекса РФ) по своему содержанию направлены на сохранение земли как природного объекта и объекта хозяйственной деятельности. Обязанность продолжать исполнение обязанностей также следует рассматривать в качестве аспекта публично-правовой функции права собственности на землю, в том числе частной собственности.

Основания прекращения права частной собственности на земельный участок также связаны с обеспечением публичных интересов. Это просматривается и из оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд (ст. 49 Земельного кодекса РФ), и из оснований принудительного прекращения права собственности как санкции за совершенные правонарушения (статьи 284, 285 Гражданского кодекса РФ). Земельное законодательство пробельно в части порядка прекращения права собственности в связи с ненадлежащим использованием земельного участка. Статья 286 Гражданского кодекса РФ содержит ссылку на земельное законодательство (порядок обязательного заблаговременного предупреждения собственников участков о допущенных нарушениях определяется земельным законодательством), которое, однако, регулирует принудительное прекращение права пожизненного наследуемого владения,

права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, но не права собственности. Порядок принудительного прекращения права собственности урегулирован только для земельных участков в составе земель сельскохозяйственного назначения (ст.6 Федерального закона от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"[27]) и земельных участков в границах территорий объектов культурного или археологического наследия (ст.54 Федерального закона "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации"[29]). Гарантией прав собственников является судебный порядок изъятия земельных участков.

Публично-правовой характер имеет обязанность лица произвести отчуждение земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, которые не могут ему принадлежать на праве собственности (ст.5 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения"). Это положение касается иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства, юридических лиц, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50%, а также лиц, у которых в собственности оказались земельные участки сельскохозяйственных угодий, превышающие максимально допустимую площадь.

Государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований.

Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Земельным кодексом РФ и федеральными законами.

В федеральной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены Российской Федерацией по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

Итак, следовало бы напрямую указать данные земли в законодательстве, например это земли, предоставленные территориальным органам, учреждениям, унитарным предприятиям; земли для нужд обороны и безопасности страны; особо охраняемые земли и курорты; земли закрытых административно-территориальных образований; земли лесного федерального фонда.

Однако в то же время само понятие "исключительная государственная собственность", по существу, никуда не делось, а просто трансформировалось в иные плоскости в рамках обновленной отечественной правовой системы. В частности, природные объекты и многие природные ресурсы перешли в исключительную федеральную собственность. Поэтому тут же появилась новая проблема, связанная с необходимостью более четкого разграничения таких понятий, как "исключительная федеральная собственность на природные ресурсы и объекты", "собственность субъектов Российской Федерации на природные ресурсы и природные объекты", "частная собственность на природные ресурсы и природные объекты". В то же время в науке экологического права как ни в чем не бывало продолжали писать о той же единственно правильной правовой конструкции - об исключительной государственной собственности на природные ресурсы и объекты. Представители науки отечественного экологического права продолжали утверждать, что "полное господство и абсолютная власть собственника вещи" совершенно не подходят к случаям, когда объектом собственности являются природные объекты. Так, известный специалист в области экологического права профессор М.М. Бринчук пишет: "Правовой режим природы как

общественного достояния может быть урегулирован в законодательстве путем объявления природы исключительной собственностью государства" [1]. Да и не только М.М. Бринчук, но и почти все представители отечественного экологического права и сегодня продолжают ностальгировать по исключительной собственности государства на природные ресурсы и объекты.

Ведь если согласиться с концепцией об исключительности государственной собственности на природные ресурсы и объекты, то тем самым мы лишаем единственного источника самой государственной власти права быть собственником природных ресурсов и природных объектов. Вряд ли такое положение можно оправдать даже теоретическими рассуждениями. Дело в том, что положение "государство - организованный народ - является единственным источником власти" относится к числу общепризнанных принципов международного права. К тому же одновременно с положением о народе как о единственном источнике власти в обществе возникает и другая важнейшая объективная необходимость: оформление воли этого народа (применительно к нашей стране - многонационального российского народа) в виде единственного верховного источника права. Вот и спрашивается: как может единственный источник власти, воля которого формирует и основной закон страны, не обладать правом распоряжения природными ресурсами?

Здесь важно отметить и то, что положение о народе как о собственнике природных ресурсов и природных объектов вовсе не является совершенно новым явлением для специалистов в области экологического права. Например, тот же профессор М.М. Бринчук в упомянутой выше статье уже привел пример подобного рода. В частности, он сослался на ст. 13 Конституции Украины 1996 г., в которой установлено, что "земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и иные природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, являются объектами права собственности украинского народа". Однако проблему о том, почему в Российской Федерации такое положение нельзя принять, М.М. Бринчук даже не поставил на обсуждение [1].

В соответствии с п.2 ст.27 ЗК РФ земельные участки, отнесенные к землям, изъятым из оборота, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.

Таким образом, понятие изъятых из оборота земельных участков, определяемое Земельным кодексом РФ, предусматривает не только запрет перехода от одного лица к другому изъятых из оборота земельных участков в порядке правопреемства, но и запрет предоставления их в частную собственность.

В соответствии с п.2 ст.129 ГК РФ виды объектов гражданских прав, нахождение которых в обороте не допускается, должны быть прямо указаны в законе [5].

Из оборота изъяты земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности следующими объектами:

- государственными природными заповедниками и национальными парками, если иное не предусмотрено Земельным кодексом и Федеральным законом от 14 марта 1995 года N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях";

- зданиями, сооружениями, в которых размещены для постоянной деятельности Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы (за исключением случаев, установленных федеральными законами);

- зданиями, сооружениями, в которых размещены военные суды;

- объектами организаций федеральной службы безопасности;

- объектами организаций органов государственной охраны;

- объектами использования атомной энергии, пунктами хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ;

- объектами, в соответствии с видами деятельности которых созданы закрытые административно-территориальные образования;

- объектами учреждений и органов Федеральной службы исполнения наказаний;
- воинскими и гражданскими захоронениями;
- инженерно-техническими сооружениями, линиями связи и коммуникациями, возведенными в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации.

В собственности субъектов Российской Федерации находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами;
- право собственности субъектов Российской Федерации на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены субъектами Российской Федерации по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством;
- которые безвозмездно переданы субъектам Российской Федерации из федеральной собственности.

Пункт 1 статьи 18 Земельного кодекса применяется к отношениям связанным с безвозмездной передачей военного недвижимого имущества в собственность субъекта РФ, возникшим после 8 декабря 2011 года.

В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге, Севастополе земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью соответственно субъекта Российской Федерации - города федерального значения Москвы, субъекта Российской Федерации - города федерального значения Санкт-Петербурга, субъекта Российской Федерации - города федерального значения Севастополя, если законами указанных субъектов Российской Федерации не установлено, что такой земельный участок является собственностью муниципальных образований, находящихся на территориях указанных субъектов Российской Федерации.

Стоит напомнить, что в 2014 г. в состав Российской Федерации были

приняты два новых субъекта - Республика Крым и город федерального значения Севастополь. Для того, чтобы организовать жизнь и деятельность в новых субъектах Российской Федерации, необходимо было сформировать органы публичной власти, принять законы и иные нормативные правовые акты на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Для принятия регионального законодательства был установлен переходный период до 1 января 2019 г. В настоящее время уже можно положительно оценить качество правотворчества в сфере земельных (земельно-имущественных) отношений.

В Конституции Республики Крым указано, что "земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Республике Крым как основа жизни и деятельности народов, проживающих на территории Республики Крым" (ч. 2 ст. 5); "использование и охрана земли и других природных ресурсов, находящихся на территории Республики Крым, осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации, а в пределах полномочий Республики Крым - законодательством Республики Крым" (ч. 3 ст. 5) [14]. Подобной констатации прав граждан на землю и природные ресурсы в Уставе Севастополя нет [21].

С целью установления особенностей регулирования земельных и имущественных отношений в Крыму [9] и Севастополе [8] были приняты соответствующие законы, которые закрепляли в том числе титульные права на земельные участки на основании документов, выданных органами власти Украины. Так, право коммунальной собственности территориальных громад стало правом собственности соответствующих муниципальных образований; все земли, кроме находящихся в частной, муниципальной собственности, и земли лесного фонда (федеральная собственность) - собственность Республики Крым (ст. 2 Закона от 31 июля 2014 г. 38-ЗРК). По Закону Севастополя право коммунальной собственности территориальных громад стало правом собственности Севастополя, а также все земли, кроме находящихся в частной и муниципальной собственности, признаны собственностью Севастополя (ст. 2 Закона города Севастополя "Об

особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя"), то есть наличие земель, находящихся (могущих находиться) в федеральной собственности, не предусмотрено. Вышеперечисленными законами Крыма и Севастополя категории земель были приведены в соответствие с земельным законодательством России (например: земли лесохозяйственного назначения, если находятся вне границ населенного пункта, стали землями лесного фонда, а в границах населенных пунктов - землями населенных пунктов - ст. 5 Закона от 31 июля 2014 г. 38-ЗРК).

Как показывает практика, во всех субъектах РФ созданы особые охраняемые природные территории федерального уровня. Для Севастополя это является очень актуальным, так как на особые охраняемые природные территории регионального уровня до настоящего времени имеются серьезные нарушения режима особой охраны (земельные участки в период нахождения в составе Украины активно выделялись для индивидуального жилищного строительства).

Таким образом, можно констатировать, что в Крыму и Севастополе региональное законодательство в целом соответствует требованиям Конституции РФ и федеральному земельному законодательству.

2.2 Право муниципальной собственности на земельные участки

Муниципальная собственность как один из элементов экономической базы местного самоуправления составляет согласно Конституции РФ и ГК основу для выполнения социальных функций органов местного самоуправления. Это определяет не только состав имущественного комплекса муниципального образования, но и его целевое назначение. На практике, реализация, заложенных в указах (с последующими изменениями и исключениями) норм, привела к тому, что объекты социально культурной сферы оказались в собственности приватизированных акционерных обществ, следствием чего стало не только ухудшение материальных условий

исполнения муниципальными образованиями, возложенных на них задач в рассматриваемой сфере, но и зачастую сопровождалось потерей приватизированных объектов, в связи с их репрофилированием.

В муниципальной собственности находятся земельные участки:

- которые признаны таковыми федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;
- право муниципальной собственности на которые возникло при разграничении государственной собственности на землю;
- которые приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством;
- которые безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности.

Пункт 1 статьи 19 Земельного кодекса также применяется к отношениям связанным с безвозмездной передачей военного недвижимого имущества в муниципальную собственность, возникшим после 8 декабря 2011 года.

Если иное не предусмотрено другими федеральными законами, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка.

В собственность муниципальных образований для обеспечения их развития могут безвозмездно передаваться земли, находящиеся в собственности субъектов РФ, в том числе за пределами границ муниципальных образований [12].

Земельные участки, находящиеся в собственности субъектов РФ, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность в целях их предоставления отдельным категориям граждан и некоммерческим организациям, созданным гражданами, в соответствии с пп. 6,7 ст. 39.5 ЗК РФ.

Земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности одного муниципального образования, могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность другого муниципального образования в целях их предоставления отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в соответствии с пп. 6, 7 ст. 39.5 ЗК РФ.

Земельные участки, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, могут быть переданы безвозмездно в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя в целях их предоставления отдельным категориям граждан в соответствии с подпунктом 6 статьи 39.5 Земельного кодекса, а также отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, если основания бесплатного предоставления земельных участков этим лицам предусмотрены Земельным кодексом, другими федеральными законами.

Ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности следующие земельные участки:

- в пределах особо охраняемых природных территорий, не указанные в пункте 4 статьи 27 Земельного кодекса, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и законодательством Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях;

- из состава земель лесного фонда;

- в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

- занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками;

- предоставленные для обеспечения обороны и безопасности, оборонной промышленности, таможенных нужд и не указанные в п. 4 с. 27 ЗК;

- не указанные в пункте 4 статьи 27 Земельного кодекса в границах закрытых административно-территориальных образований;
- предназначенные для строительства, реконструкции и (или) эксплуатации (далее также - размещение) объектов морского транспорта, внутреннего водного транспорта, воздушного транспорта, сооружений навигационного обеспечения воздушного движения и судоходства, объектов инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, а также автомобильных дорог федерального значения, регионального значения, межмуниципального значения или местного значения;
- занятые объектами космической инфраструктуры;
- расположенные под объектами гидротехнических сооружений;
- предоставленные для производства ядовитых веществ, наркотических средств;
- загрязненные опасными отходами, радиоактивными веществами, подвергшиеся биогенному загрязнению, иные подвергшиеся деградации земли;
- расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;
- в первом поясе зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения.

Полагаем, что нормативные акты, регламентирующие процесс предоставления земельных участков из муниципальной собственности гражданам, например для строительства жилого дома, следует дополнить нормами, которые бы урегулировали этот процесс должным образом [30, с.22]. К примеру, муниципальному образованию необходимо принять нормативные акты в рамках обозначенных проблем, детализировать вышеописанный процесс. В данном нормативном акте, помимо конкретизации процесса, следует указать на то, что государственная услуга дает гражданам возможность получить земельный участок, находящийся в собственности муниципального образования без проведения торгов, при предъявлении

исчерпывающего перечня документов в орган местного самоуправления в письменном виде на бумажном носителе по почте, либо при личном обращении, либо в электронной форме, либо через МФЦ. Это позволит значительно упростить заинтересованным лицам процесс получения земельного участка и при правильной подготовке пакета документов, соблюдении условий, предусмотренных регламентом, позволит уполномоченному лицу оформить проект договора, а стороне - получить и использовать земельный участок для тех целей, под которые он получен [18, с. 54].

В целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, а также нужд местного населения без изъятия земельных участков решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления может быть установлен публичный сервитут. Цели установления публичного сервитута имеют публичный характер (п. 4 ст. 23, ст. 39.37 ЗК РФ) - государственное или общественное значение. Установление публичного сервитута осуществляется независимо от формы собственности на земельный участок. Вызывает сомнение в публичной значимости такая цель установления публичного сервитута, как аквакультура (рыбоводство).

Публично-правовая функция государственной и муниципальной собственности на землю прямо проявляется в нормах, обеспечивающих право общего землепользования, право граждан на доступ к водным объектам общего пользования и к береговым полосам, право на пребывание граждан в лесах. Данная функция в ряде случаев обретает социальный характер, когда земельные участки предоставляются на льготных условиях в социально значимых целях. Например, договор аренды заключается без торгов для размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, для комплексного освоения территории. Бесплатно предоставляются в собственность земельные участки на основании договоров о развитии территорий.

Заключение

Земля в РФ стала особым недвижимым имуществом особого рода и имеет не простой правовой статус, а также она имеет одновременно товарно-материальную ценность и является природным богатством нашей страны. Мы живем в эпоху реформирования всего земельного законодательства.

Последние изменения, являются непременно прогрессом на пути к эффективному правовому регулированию права публичной собственности и нуждаются в новом научном осмыслении. Многие авторы учебников, юристы и правоведы высказывают мнение об нуждающемся изменении законодательства и находят пробелы и предлагают новые пути дальнейшего совершенствования.

Правовое регулирование данной темы находит отражение в нормах Гражданского и Земельного кодексов РФ, а также других законодательных актов РФ и субъектов РФ.

Право собственности по праву считается самым полным по содержанию правом на имущество. Это самое главное и основное вещное право на земельные участки. Отношения владения, пользования и распоряжения земельным участком, которые содержатся в праве публичной собственности на земельные участки описаны во многих нормативно-правовых актах.

Триада вбирает в себя любые возможные варианты действий собственника, причем на необходимом уровне абстрактности. Важно лишь учитывать, что в содержании права собственности заложены не только триада, но и указание на собственное усмотрение. Именно, последнее отличает собственника от иных субъектов.

Многие авторы в определение права собственности предлагают включить большее число правомочий, нежели это предусмотрено традиционной для нашего законодательства триадой владения, пользования и распоряжения. Для нас, применительно к теме дипломного исследования важно указать на то, что каким бы ни был объем признаков, раскрывающих

(характеризующих) право собственности, по своему содержанию, оно всегда едино, предоставляя равные правомочия независимо от объектно-субъектного состава. Как содержание, так и осуществление его правомочий в гражданском праве в принципе не имеют различий в зависимости от субъектов, т.е. от того, идет ли речь о частном или о публичном собственнике. Известные ограничения, влекущие особенности правового режима отдельных объектов этого права, также по общему правилу являются одинаковыми для всех собственников.

В нашей стране правовые режимы использования земель и земельных участков, содержание прав и правомочий на земельные участки определяются посредством градостроительного зонирования. Не углубляясь в дискуссию относительно его правовой природы, заметим, что градостроительное зонирование следует рассматривать как правовой инструмент не только для правового регулирования использования земельных участков и объектов капитального строительства, на них расположенных, но и для достижения целей сбалансированного использования и застройки территорий и земельных участков, а также их правовой охраны. Как следует из ст.37 Градостроительного кодекса РФ [4], градостроительное зонирование служит целям устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия.

Свободное владение, пользование и распоряжение собственниками земельными участками ограничиваются конституционными экологическим императивом и требованием о недопустимости причинения ущерба интересам третьих лиц. В условиях существующей деэкологизации инструментов территориального планирования и градостроительного зонирования невозможно обеспечить баланс интересов на благо устойчивого развития. Необходимо расширять возможности территориального планирования в сторону территориально-пространственного, экологически ориентированного с обоснованными запретами и ограничениями прав собственников земельных участков и объектов капитального строительства в публичных экологических

интересах с развитием правовых возможностей зон с особым режимом использования территорий.

При этом, на наш взгляд, следует согласиться с мнением ученых, полагающих, что принадлежность материальных благ гражданам и юридическим лицам - обычным субъектам гражданского (частного) права, т.е. частная собственность, представляет собой нормальную ситуацию, преобладающую в обычном правопорядке, тогда как принадлежность этих благ государственным и муниципальным образованиям (публичная собственность) является особым случаем, на котором базируется участие в имущественных отношениях таких своеобразных субъектов, как публично-правовые образования. Поэтому гражданско-правовые нормы о праве собственности по общему правилу рассчитаны на частных собственников, определяя режим принадлежащего им имущества, хотя и содержат необходимые исключения и особенности для имущества публичных собственников.

Важно подчеркнуть, что такая позиция не означает умаление, принижение роли публичной собственности, она лишь говорит об особенностях осуществления права публичной собственности в сфере гражданско-правовых отношений.

Согласно Конституции РФ и ГК под государственной собственностью в нашей стране подразумевается два уровня государственной собственности: федеральный и субъектов РФ. Пункт 1 ст. 214 ГК РФ устанавливает, что государственной собственностью в РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

Но к сожалению право публичной собственности до сих пор не имеет юридического определения в действующем законодательстве. Необходимо

благодаря понятию права публичной собственности определить специфику и характер данной собственности для государства и его общественных задач. Тем самым возникает ряд проблем в данной сфере, решение которых не возможно без конкретики норм по праву публичной собственности.

Несомненно Земля и ее богатства являются национальным достоянием народов России и является необычным объектом права. Но несмотря на это земельные участки не могут существовать отдельно от форм собственности на них, ведь есть публичные места общего пользования, земли изъятые из общего пользования и так далее.

Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом (статья 129), осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Граждане имеют право свободно, без каких-либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на этих участках природные объекты в пределах, допускаемых законом и иными правовыми актами, а также собственником соответствующего земельного участка.

Если земельный участок не огорожен либо его собственник иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается, любое лицо может пройти через участок при условии, что это не причиняет ущерба или беспокойства собственнику.

Несмотря на политику государства в части усовершенствования правового координирования порядка предоставления участков земли в собственность, в законодательстве РФ присутствуют определённые недостатки. Одним из существенных недостатков является отказ предоставления земли в частную собственность.

Земельное законодательство несовершенно и нуждается в постоянном дополнении для динамики развития земельных отношений, обеспечения

эффективного использования земельных участков без нарушения их ценных свойств, для развития фермерских хозяйств, производственных и потребительских кооперативов, что способствует стабилизации экономической ситуации в стране. Поэтому необходимо разрабатывать соответствующие нормы и обеспечить контроль за их исполнением.

Земельные участки любой формы собственности должны использоваться и охраняться как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях. Правоотношения собственности на земельные участки соподчинены конституционному положению о земле как основе жизни и деятельности, которое детерминирует публично-правовую функцию земельной собственности.

Важность и приоритет публичных интересов объектов и земельных участков как объектов общенационального достояния не вызывают сомнений, но все чаще они требуют дополнительной правовой, а порой и судебной защиты.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Бринчук М.М. Право собственности на природу: проблемы теории // Научные труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. N 4.
2. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 N 74-ФЗ // Российская газета, N 121, 08.06.2006.
3. Волкова Т.В. Судебная защита прав участников земельных отношений в системе управления земельными ресурсами // Вестник гражданского процесса. 2018. N 4. С. 80.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ // Российская газета, N 290, 30.12.2004.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
6. Дмитриев С.А. Понятие индивидуального жилищного строительства в науке и современном законодательстве России // Инновации. Наука. Образование. 2021. № 36. С. 409-414.
7. Дождев Д.В., Павлова Е.А., Абросимов Д.А. [и др.] Актуальные проблемы гражданского права.— Москва: Статут, 2021. — 370 с.
8. Закон города Севастополя от 25 июля 2014 г. N 46-ЗС «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя» // Севастопольские известия. 2014. 30 июля.
9. Закон Республики Крым от 31 июля 2014 г. N 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории республики Крым» // Ведомости Государственного Совета республики Крым. 2014. 9 сент.
10. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 2001, № 44, ст. 4147.
11. Земельный кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1) // Ведомости СНД и ВС РСФСР, 30.05.1991, N 22, ст. 768.

- 12.Зырянов А.И. Понятие права публичной собственности (государственной и муниципальной) на земельный участок // Юридическая наука. 2016. №3.
- 13.Иванова С.А., Пашенцев Д.А., Санникова Л.В. Актуальные проблемы гражданского права: учебное пособие / С.А. Иванова, Д.А. Пашенцев, Л.В. Санникова. — Москва: ИНФРА-М, 2022. — 190 с.
- 14.Конституция Республики Крым (принята Государственным Советом Республики Крым 11 апреля 2014 г.) // Крымские известия. 2014. 12 апр.
- 15.Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. 2009. N 4. Ст. 445.
- 16.Крассов О.И. Право собственности на землю в странах Европы. М., 2014. С. 26 - 27.
- 17.Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 N 200-ФЗ // Российская газета, N 277, 08.12.2006.
- 18.Миримова К.А. Особенности предоставления земельных участков из государственных и муниципальных земель // УЭПС: управление, экономика, политика, социология. 2020. - С. 51-59.
- 19.Определения Конституционного Суда РФ от 16 февраля 2006 г. № 49-О, от 16 июля 2013 г. № 1197-О, от 21 ноября 2013 г. №1767-О // <https://sudact.ru> (дата обращения: 20.05.2022)
- 20.Постановление Правительства РФ от 4 марта 2002 г. № 140 «Об утверждении Правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности» // СЗ РФ. 2002. N 10. Ст. 1001 - утратил силу.
- 21.Устав города Севастополя от 14 апреля 2014 г. N 1-3С (ред. от 29.11.2016) // Севастопольские известия. 2014. 23 апр.
- 22.Федеральный закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

23. Федеральный закон от 17 июня 2001 г. N 101-ФЗ "О разграничении государственной собственности на землю" // СЗ РФ. 2001. N 30. Ст. 306.
- утратил силу.
24. Федеральный закон от 17.04.2006 N 53-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации", Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2006. № 17 (1 ч.). Ст. 1782.
25. Федеральный закон от 19 июля 1998 г. № 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе" // СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3609.
26. Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Российская газета", N 188, 31.08.2004.
27. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. N 101-ФЗ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // Российская газета, N 137, 27.07.2002
28. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства. 2001. № 44. ст. 4148.
29. Федеральный закон от 25.06.2002 N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" // Российская газета, N 116-117, 29.06.2002.

30. Филиппова С.Ю., Кулаков В.В., Кирпичев А.Е. Актуальные проблемы гражданского права: учебник / С.Ю. Филиппова, В.В. Кулаков, А.Е. Кирпичев [и др.]; под редакцией Р. В. Шагиевой. — Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019. — 355 с.
31. Ялбулганов А.А. Правовой статус земельного участка / А.А. Ялбулганов. — М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2018. — 190 с.