**Есть ли в России муниципальная собственность на землю?**

На первый взгляд поставленный вопрос кажется риторическим, а утвердительный ответ на него не вызывает сомнений. Право муниципальной собственности на землю упоминается в Конституции Российской Федерации, законодательстве Российской Федерации, ее субъектов и провозглашено в немалой части муниципальных образований. В учебниках земельного права для вузов муниципальная собственность на землю воспринимается как правовая реальность.

Между тем, анализ законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также нормативных правовых актов муниципальных образований позволяет автору усомниться в том, что в настоящее время возможно законное возникновение права собственности муниципальных образований на земельные участки.

Основополагающий принцип отечественного земельного законодательства заключается в том, что любое лицо может считать себя законным и полноправным собственником земельного участка только после того, как его право будет надлежащим законным способом установлено и удостоверено. Законодательство Российской Федерации 1991 – 1998 гг. и соответствовавшая ему система земельной регистрации, в принципе не допускали выдачу муниципальным образованиям правоудостоверяющих документов на земельные участки.

В настоящее время, когда земельная регистрация стала составным элементом системы государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, право собственности на земельные участки возникает с момента внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним и получения свидетельства о государственной регистрации прав. Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права (п. 1 ст. 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"). Из федерального законодательства и, в частности, ст. 5 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" следует, что никаких исключений для муниципальных образований не сделано, хотя такая возможность у законодателя имелась (см. п. 3 ст. 212 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Итак, что же необходимо для того, чтобы учреждение юстиции могло зарегистрировать право муниципальной собственности на земельный участок? Как минимум, одновременное наличие трех условий – субъекта права собственности, объекта права собственности и правоустанавливающего документа.

Относительно субъекта права муниципальной собственности на землю у государственного регистратора проблем возникнуть не должно - федеральное законодательство весьма однозначно определят таковым муниципальное образование (ст. 215 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Объектом права собственности, в том числе муниципальной, должен являться земельный участок, имеющий фиксированные границы, площадь и кадастровый номер. Следует отметить, что для обозначения объекта права земельной собственности термины "земля" и "земельный участок" в отечественном законодательстве, литературе и правоприменительной практике традиционно употребляются как равнозначные. Так, например, Конституция Российской Федерации ни разу не употребляет термин "земельный участок", придерживаясь понятия "земля", в том числе в отношении собственности на нее. Гражданский кодекс Российской Федерации также не является образцом единства терминологии: в ст.ст. 130, 132, 216 и др. используется термин "земельный участок", а в ст.ст. 126, 129, 214 и др. – "земля". В этой связи правильную, на наш взгляд, позицию занял Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", последовательно употребляющий понятие "земельный участок".

Вся земля с 1991 года находится в ведении местных Советов народных депутатов (в настоящее время – органов местного самоуправления), которые получили право распоряжаться ею путем передачи земельных участков гражданам и организациям в собственность, а также их предоставления на праве бессрочного (постоянного) пользования, пожизненного наследуемого владения, временного пользования и аренды. Следует сразу же подчеркнуть, что передача земли в ведение местных органов власти ни в коем случае не означала и не означает ее передачу в муниципальную собственность. Ни прежнее, ни действующее законодательство Российской Федерации не содержит перечня категорий или видов земель, из которых могут формироваться земельные участки – объекты права муниципальной собственности.

Каким документом должно быть установлено право муниципальной собственности на земельные участки?

В настоящее время наиболее вероятны два способа возникновения права муниципальной собственности на земельные участки:

- разграничение государственной собственности на землю;

- приобретение органами местного самоуправления земельных участков у граждан и юридических лиц.

В первом случае правоустанавливающими документами, очевидно, будут "акты, изданные органами государственной власти или органами местного самоуправления в рамках их компетенции и в порядке, который установлен законодательством, действовавшим в месте издания таких актов на момент их издания", во втором – "договоры и другие сделки в отношении недвижимого имущества, совершенные в соответствии с законодательством, действовавшим в месте расположения объектов недвижимого имущества на момент совершения сделки" (абз. 2,3 п. 1 ст. 16 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним"). Хотелось бы обратить внимание на то, что в обоих случаях основанием для государственной регистрации прав признаются не просто нормативные акты или договоры, а лишь изданные (заключенные) в соответствии с законодательством.

Между тем пока ни Конституция Российской Федерации, ни Гражданский кодекс Российской Федерации, ни Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", ни какой-либо иной законодательный акт Российской Федерации не устанавливают порядок отнесения земельных участков к собственности муниципальных образований. Предполагается, что все эти вопросы будут решены в Земельном кодексе Российской Федерации и Федеральном законе "О государственных и муниципальных землях" (принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 21 сентября 1999 г.).

Что касается возможности покупки, мены, принятия в дар земельных участков органами местного самоуправления, то здесь необходимо вспомнить правила Гражданского кодекса Российской Федерации: земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах (ст. 129). Как следует из приведенной нормы, в законах о земле должно быть четкое указание, что данное лицо имеет право совершать с определенными земельными участками те или иные виды гражданско-правовых сделок (см., например, п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года № 1767 "О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России"). Но действующее земельное законодательство Российской Федерации не содержит норм, которые прямо позволяли бы органам местного самоуправления заключать сделки, направленные на приобретение права собственности на земельные участки. Это дает основания ставить вопрос о недействительности таких сделок в случае их совершения.

Итак, говорить о праве муниципальной собственности на земельные участки как о правовой реальности явно преждевременно, что и было совершенно справедливо констатировано в федеральной целевой программе "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999 - 2002 годы", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1999 г. № 694: "до сих пор не проведено разграничение земель на земли, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности".

Несмотря на столь очевидный вывод, в законодательстве Российской Федерации имеются нормы, не поддающиеся разумному объяснению. Так, например, пунктом 1 Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 323 "О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы в РСФСР" было предписано "приватизацию земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, осуществлять в соответствии с действующим законодательством и настоящим Указом". По буквальному смыслу этой нормы, к декабрю 1991 года уже возникла муниципальная собственность на землю, которую можно приватизировать, что не соответствовало действительности.

В пункте 3 Порядка организации проведения торгов (аукционов, конкурсов) по продаже гражданам и юридическим лицам земельных участков, расположенных на территориях городских и сельских поселений, или права их аренды, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 г. № 2, также предусматривается продажа земельных участков и права аренды земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Наконец, в разделе I Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации, утвержденных Указом от 15 октября 1999 г. № 1370, утверждается, что "государством признается и защищается муниципальная собственность, в том числе собственность на землю и другие природные ресурсы". Непонятно, правда, как может государство "признавать и защищать" муниципальную собственность на землю, законное возникновение которой в настоящее время невозможно. Добавим, кстати, что законодательством Российской Федерации не предусматривается даже возможность права муниципальной собственности на недра, животный мир, воды и леса.

Подобная алогичность, бессистемное и противоречивое отношение федерального законодателя к праву муниципальной собственности на земельные участки породило неупорядоченную и произвольную правоприменительную практику, дезориентировало органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. На протяжении пяти лет в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях идет стихийное самовольное разграничение государственной собственности на землю, в том числе предпринимаются попытки формирования муниципальной собственности на землю.

Например, в Челябинской области, слегка переработав проект Федерального закона "О государственных и муниципальных землях", принимают собственный Закон от 11 февраля 1999 года № 63-ЗО "О государственных и муниципальных землях Челябинской области". В нем предусматривается перечень земель, отнесенных к муниципальной собственности, права муниципального образования как собственника муниципальных земель, порядок передачи земельных участков из государственной собственности области в муниципальную собственность и др. В Мурманской области принят отдельный Закон от 20 апреля 1998 г. № 99-01-ЗМО "О муниципальных землях". В данном законе также определяются объекты права муниципальной собственности на землю, порядок оформления права собственности муниципального образования на землю. В той или иной форме попытки формирования муниципальной собственности на землю предприняты в нормативных правовых актах Омской, Новосибирской, Саратовской, Тюменской, Томской, Калининградской, Самарской, Свердловской областях, Хабаровском крае и многих других субъектах Российской Федерации.

Не отстают от российских регионов и муниципальные образования. Одно лишь перечисление городов, поселков, районов, волостей, округов, объявивших себя собственниками земли, заняло бы всю эту газетную полосу. "Правилом хорошего тона" и обычной практикой стало включение в уставы муниципальных образований формулировок типа "в муниципальной собственности района (города, поселка) находятся все земли, расположенные в его границах, за исключением земель, находящихся в государственной и частной собственности". Главой Балашихинского района Московской области принято постановление от 27 декабря 1999 года № 1812/30с "О праве муниципальной собственности на земли в пределах границ Балашихинского района".

Не останавливаясь подробно на всех недостатках указанных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, попытаемся в принципе установить, правомерны ли попытки на таком уровне разграничить государственную собственность на землю и на этой основе сформировать муниципальную собственность на землю.

Для этого обратимся прежде всего к Федеральному закону "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". К вопросам местного значения, перечисленным в ст. 6 указанного Федерального закона, относится не формирование права муниципальной собственности, в том числе на землю, а лишь владение, пользование и распоряжение ею. Иными словами, органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты, направленные на разграничение государственной собственности на землю, они могут управлять и распоряжаться только теми земельными участками, право собственности на которые возникло в установленном федеральным законом порядке.

Что касается субъектов Российской Федерации, то их полномочия в области местного самоуправления исчерпывающим образом устанавливаются в статье 5 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Единственное полномочие, имеющее, на первый взгляд, отношение к рассматриваемому вопросу ("регулирование порядка передачи и передача объектов собственности субъектов Российской Федерации в муниципальную собственность"), неприменимо к земле, поскольку субъекты Российской Федерации не являлись и до сих пор не являются законными и полноправными собственниками земельных участков и, следовательно, не вправе передавать их муниципальным образованиям.

Справедливости ради следует отметить, что разграничение государственной собственности – предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. "г" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации). Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно (постановления от 04.04.96 г. №9-п, от 24.12.96 г. № 21-п, от 21.03.97 № 5-П, от 09.01.98 г. № 1-П и др.) указывал, что Конституция Российской Федерации не препятствует субъектам Российской Федерации до издания федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения, с тем, однако, что принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним. Норма аналогичного содержания закреплена позднее в п. 2 ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации".

Но корректно ли применять положение об опережающем нормотворчестве субъектов Российской Федерации к такому вопросу, как разграничение государственной собственности? По твердому убеждению автора, нет. Допустим по аналогии, что один из наследников приступил к разделу наследственного имущества в "опережающем порядке". Безусловно, что в этом случае права остальных наследников будут нарушены. Та же ситуация складывается сейчас в области разграничения государственной собственности на землю. Решение этой проблемы требует участия всех будущих собственников – Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований. Обеспечить согласование их интересов может только федеральный закон, который должен быть принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом Российской Федерации. В то же время законодательная процедура в субъектах Российской Федерации и, тем более, в муниципальных образованиях, таких возможностей по учету интересов Российской Федерации не предоставляет.

Поэтому неоправданно поспешное принятие законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления о разграничении государственной собственности на землю и формирование на этой основе муниципальной собственности на землю до вступления в силу соответствующего Федерального закона противоречит законодательству Российской Федерации и не учитывает ее интересы.

Из изложенного следует, что в настоящее время не может быть принят законный акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, устанавливающий право собственности конкретного муниципального образования на конкретный земельный участок. Следовательно, отсутствует одно из оснований государственной регистрации прав, установленное п. 1 ст. 16 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним". Учреждение юстиции должно занять твердую позицию и в полном соответствии с законодательством Российской Федерации отказать в государственной регистрации права муниципальной собственности на землю. В этом случае нормативные правовые акты, провозглашающие право собственности муниципального образования на землю, остаются пустой, но далеко не безобидной декларацией.

К сожалению, нередки случаи, когда учреждения юстиции все-таки производят государственную регистрацию права муниципальной собственности на землю (при этом правоустанавливающим документом признается устав муниципального образования). Это не только противоречит законодательству Российской Федерации, дискредитирует учреждения юстиции, свидетельствует об их низкой правовой квалификации, но и породит в будущем самые негативные последствия. Дело в том, что зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке. Это означает, что рано или поздно, когда федеральная власть приступит к наведению порядка в местном правотворчестве, необходимо будет обращаться в суд с иском о признании недействительным каждого свидетельства о государственной регистрации права муниципальной собственности на земельный участок! Передел собственности, который неминуемо начнется в случае, если будет принят Федеральный закон "О государственных и муниципальных землях", приведет к ожесточенным конфликтам между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципалитетами. Более того, представим себе, что гражданин или юридическое лицо приобрели у муниципального образования – "собственника" земельный участок. Где гарантия, что через несколько лет кому-либо не понадобится проверить законность такой сделки? В этом случае будет достаточно легко доказать факт отсутствия у продавца права собственности на земельный участок и, следовательно, отсутствия права отчуждать его, со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Отрадно отметить, что в некоторых российских регионах начали осознавать опасность самовольного одностороннего провозглашения муниципальных образований собственниками земель. Так, в соответствии с п. 1 Постановления Главы Администрации Краснодарского края от 24 мая 1999 г. №345 "О мерах по соблюдению на территории края земельного законодательства", органам местного самоуправления муниципальных образований края предписано "прекратить незаконную "муниципализацию" земель и принять меры к отмене ранее принятых решений о признании государственных земель муниципальной собственностью"; аналогичное решение принято в Калужской области. Но вряд ли подобные способы борьбы с незаконным разграничением государственной собственности на землю окажутся эффективными. Представляется, что в работу должны включиться органы прокуратуры, призванные, в том числе, осуществлять надзор за исполнением законов органами местного самоуправления, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов.

Изложенное выше позволяет автору прийти к выводу, что в настоящее время законное возникновение права собственности муниципальных образований на земельные участки невозможно, поэтому говорить о нем как о правовой реальности преждевременно. Но было бы недостаточно ограничиться лишь подобным выводом. Нужна ли в принципе России муниципальная собственность на земельные участки? К каким правовым, политическим, политическим последствиям приведет ее формирование? Имеются большие сомнения в том, что даже законное формирование муниципальной собственности на земельные участки соответствует интересам Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и местного населения. Ответить на эти вопросы автор попытается в следующей статье.

Максим Валерьевич Попов, Заместитель начальника отдела по нормотворческой деятельности Центра Земельного Права, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации