**Легко ли разграничить государственную собственность на землю?**

Установлено, что в настоящий момент вся земля находится в государственной собственности, а ее разграничение признается Федеральной целевой программой "Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999 - 2002 годы", утвержденной Правительством Российской Федерации, одновременно одним из основных мероприятий и ожидаемых конечных результатов земельной реформы. Ниже мы рассмотрим, каким должен быть порядок разграничения государственной собственности на землю, что необходимо сделать для того, чтобы Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования (далее – публичные образования) стали независимыми друг от друга собственниками земельных участков?

Федеральный закон "О государственных и муниципальных землях", принятый Государственной Думой в первом чтении (постановление от 21 сентября 1999 г. № 4317-II ГД), четкого ответа на поставленные вопросы не дает и содержит лишь некие общие подходы к этому сложнейшему процессу. В этой связи, если допустить на минуту необходимость разграничения государственной собственности на землю, то порядок возникновения права собственности публичных образований на земельные участки должен состоять из следующих основных стадий:

1) Определение в федеральном законе категорий и видов земель, из которых будут формироваться земельные участки – объекты права собственности публичных образований

На начальной стадии разграничения государственной собственности на землю как никогда важна юридическая техника, текст указанных норм не может быть незаконченным, оставляющим возможность его произвольного дополнения или расширения. Только в этом случае будет минимизировано количество споров при фактическом пообъектном разграничении государственной собственности на землю.

2) Формирование земельных участков, не находящихся в собственности граждан и юридических лиц, внесение сведений о них в государственный земельный кадастр

Напомним, что объектом права собственности может быть не абстрактная "земля", а лишь земельный участок – часть ее поверхности, имеющая фиксированную границу, площадь, местоположение, правовой статус и другие характеристики, отражаемые в государственном земельном кадастре и документах государственной регистрации прав на земельные участки. Границы участков должны быть зафиксированы на планах и вынесены в натуру.

Право собственности публичных образований на земельные участки, основанное на разграничении государственной собственности на землю, может формироваться за счет:

- земельных участков, предоставленных гражданам и юридическим лицам на праве постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного наследуемого владения, аренды и временного пользования;

- земель запаса, т.е. земель, не предоставленных в собственность, владение, пользование и аренду.

В первом случае мы имеем дело именно с земельными участками, поэтому при их формировании как объектов права собственности публичных образований, необходимо будет, в основном, исправлять ошибки первых лет земельной реформы (отсутствие планов земельных участков, несоответствие фактических площадей земельных участков и площадей, указанных в правоустанавливающих и в правоудостоверяющих документах и др.).

Во втором случае объем работы будет гораздо больше, поскольку потребуется проведение мероприятий по определению местоположения и границ земельных участков на местности (межевание земель), инвентаризации, топографо-геодезических, картографических, землеустроительных и иных обследований и изысканий, согласование границ со смежными землепользователями и вынесение их в натуру. Все это позволит провести государственный кадастровый учет земельных участков, т.е. составить описания земельных участков в Едином государственном реестре земель, присвоить им кадастровые номера, изготовить кадастровые карты (планы) земельных участков (ст. 19 Федерального закона от 2 января 2000 года "О государственном земельном кадастре").

В результате все (!) 1709 млн. га земли в пределах государственной границы Российской Федерации должны будут разделены на земельные участки, сведения о которых внесены в государственный земельный кадастр.

3) Пообъектное определение земельных участков, подлежащих отнесению к собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

После того, как вся территория Российской Федерации будет разделена на земельные участки, можно будет приступить к определению, к чьей собственности – Российской Федерации, субъектов РФ или муниципальных образований, должен быть отнесен каждый конкретный земельный участок, не находящийся в частной собственности. Грубо говоря, нужно будет определить, под "какую статью" подвести тот или иной земельный участок.

Для осуществления указанной работы в каждом районе и населенном пункте следовало бы создать специальные комиссии по разграничению государственной собственности на землю (далее – Комиссии), состоящие из представителей Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципального образования. Типовое положение о Комиссии и регламент ее деятельности должны утверждаться Постановлением Правительства Российской Федерации. Создание Комиссий позволит обеспечить учет мнения всех заинтересованных сторон и снять возможные спорные вопросы на начальных стадиях процесса разграничения государственной собственности на землю.

Осмелюсь предположить, что практика неизбежно выявит недостатки Федерального закона "Об отнесении земельных участков к собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" (по нашему мнению, Федеральный закон "О государственных и муниципальных землях" должен называться именно так), связанные с тем, что категории и виды земель, из которых должны формироваться земельные участки – объекты права собственности, сформулированы недостаточно четко, внутренне противоречивы, допускают неоднозначное толкование. В этом случае необходимо будет оперативно вносить изменения и дополнения в указанный Федеральный закон.

Итогом работы Комиссий должны стать перечни земельных участков, расположенных на территории районов и населенных пунктов, подлежащих передаче в собственность публичных образований.

4) Отнесение земельных участков к собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Перечни земельных участков, подготовленные Комиссиями, передаются соответственно в Правительство Российской Федерации, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и главам муниципальных образований для принятия решений об отнесении земельных участков к собственности соответствующих публичных образований.

5) Государственная регистрация права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на земельные участки.

Работа на всех предшествующих стадиях была направлена именно на создание условий для проведения учреждениями юстиции государственной регистрации прав, которая является единственным доказательством существования зарегистрированного права на недвижимость (п. 1 ст. 2 Федерального закона "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним", далее – Закон о регистрации).

Для государственной регистрации права собственности публичных образований на земельные участки потребуются следующие основные документы (ст.ст. 16-18 Закона о регистрации):

- заявление о государственной регистрации прав;

- документ об оплате регистрации;

- правоустанавливающий документ (решения Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и глав муниципальных образований об отнесении земельных участков к собственности соответствующих публичных образований);

- план земельного участка, удостоверенный комитетом по земельным ресурсам и землеустройству.

Только после внесения соответствующей записи в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования смогут считать себя законными и полноправными собственниками земельных участков, проведенная регистрация будет удостоверена выданными им свидетельствами о государственной регистрации прав.

Описанный выше предполагаемый порядок разграничения государственной собственности на землю основан лишь на логике и анализе нормативных правовых актов. Но этого явно недостаточно, нельзя отрываться от сложившейся на практике ситуации. Уже сегодня можно прогнозировать ряд сложнейших проблем, которые возникнут в процессе разграничения государственной собственности на землю.

Во-первых, межевание земель, топографо-геодезические, картографические и иные обследования и изыскания, вынесение границ в натуру – очень дорогостоящие мероприятия. Сможет ли расходная часть бюджетов всех уровней потянуть эту ношу? Кроме того, предельная численность работников территориальных органов Госкомзема России, ответственных за ведение государственного земельного кадастра, составляет в настоящее время 8995 человек. Это означает, что в каждом из 2300 комитетов по земельным ресурсам и землеустройству работает с среднем по 3-4 федеральных государственных служащих (мы не берем в расчет работников комитетов, полулегально финансируемых из местных бюджетов или за счет "хозрасчетной" деятельности). Представляется сомнительной их возможность справиться с огромным объемом работы по государственному кадастровому учету земельных участков.

Во-вторых, несмотря на создание специальных комиссий по разграничению государственной собственности на землю, призванных обеспечить согласование позиций всех заинтересованных сторон, неизбежно будут возникать конфликты на почве отнесения земельных участков к тому или иному виду публичной собственности. Нельзя забывать, что уже долгое время идет самовольное одностороннее разграничение государственной собственности на землю путем принятия нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Так, например, в Земельном кодексе Республики Татарстан вообще не признается существование федеральной собственности на землю. Опыт показывает, что субъекты Российской Федерации, особенно "суверенные" республики, обычно не спешат с приведением своих нормативных правовых актов в соответствие с вновь принятыми федеральными законами, особенно если это касается передела собственности. Не нужно быть также семи пядей во лбу, чтобы предположить, например, возникновение споров о земле между Владивостоком и Приморским краем, Москвой и Российской Федерацией. Споры будут передаваться в суды, в результате чего и без того загруженная отечественная судебная система попросту задохнется.

В-третьих, приблизительно та же проблема касается учреждений юстиции, осуществляющих государственную регистрацию прав на земельные участки. Сегодня граждане и юридические лица – правообладатели выстаивают многомесячные очереди только для того, чтобы сдать документы на государственную регистрацию. Нетрудно представить себе, что будет после того, как очередь займут крупнейшие потенциальные земельные собственники – публичные образования.

Таким образом, государство оказывается перед сложной дилеммой. С одной стороны, затратив не один десяток лет, громадные финансовые и организационные ресурсы, можно обеспечить полноценное установление и удостоверение права собственности публичных образований на земельные участки. С другой стороны, можно сэкономить время и деньги, например, на межевании, изготовлении планов земельных участков, государственной регистрации и через несколько лет отрапортовать о завершении разграничения государственной собственности на землю. В этом случае нас ждет повторение печального опыта наспех проведенной приватизации земельных участков в садоводческих товариществах, когда граждане - "собственники" не имеют нормальных правоудостоверяющих документов, чертежей границ, в результате чего возникает большое количество земельных споров с соседями, парализуется оборот земельных участков. То же самое произойдет с правом собственности публичных образований на земельные участки, только в гораздо больших масштабах и с гораздо более серьезными последствиями.

В обоих случаях, принимая во внимание огромную площадь земель России и тяжелую финансовую ситуацию, разграничение государственной собственности на землю – чрезвычайно дорогое удовольствие. Поэтому резонен вопрос, ради чего затевается это мероприятие, оправдывает ли поставленная цель затраченные средства? Что будет после того, как Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования станут независимыми друг от друга собственниками земельных участков? 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