**Нужно ли разграничивать государственную собственность на землю?**

Установлено, что разграничение государственной собственности на землю, направленное на формирование права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на земельные участки, представляет собой длительный и дорогостоящий процесс, чреватый множеством проблем. Ниже мы попытаемся спрогнозировать некоторые последствия разграничения государственной собственности на землю, и, следовательно, выяснить необходимость и целесообразность проведения этого мероприятия.

Итак, представим себе, что публичные образования приобрели право собственности на земельные участки, основанное на разграничении государственной собственности на землю. В этом случае возникнут множество проблем, некоторые из которых можно спрогнозировать уже сейчас. Поэтому нелишним будет напомнить ряд принципиальных положений о праве собственности, закрепленные в Конституции и законодательстве РФ.

**Самостоятельность управления собственностью**

Возникновение права собственности одного публичного образования на большое количество таких особых объектов, как земельные участки, обуславливает необходимость управления ими. Под управлением собственностью следует понимать организационно-распорядительную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, т.е. по реализации права собственности на земельные участки.

Например, чтобы реализовать право владения земельными участками, необходимо организовать их учет, право пользования земельными участками - проконтролировать выполнение обязательств по договорам аренды. Реализация права распоряжения земельными участками немыслима без подготовки проектов договоров, отвода земельных участков в натуре и т.д. В настоящее время, когда вся земля находится в неразграниченной государственной собственности и ведении органов местного самоуправления, эти действия выполняют территориальные органы Государственного комитета РФ по земельной политике, реализуя функции государственного управления земельными ресурсами.

Между тем, Конституция РФ закрепила принцип самостоятельности управления собственностью (п. "д" ст. 71, ч. 1 ст. 132 ), получивший развитие в действующем законодательстве (см., например, подп. 5 п. 3 ст. 15, п. 2 ст. 29 Федерального закона от 28 августа 1995 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", подп. "д" п. 2 ст. 21 Федерального закона от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Земельный кодекс Российской Федерации также придерживается принципа самостоятельности и обособленности друг от друга публичных образований: органы государственной власти Российской Федерации получат право управлять и распоряжаться землями, находящимися в федеральной собственности, органы государственной власти субъектов РФ – землями, находящимися в их собственности, а органы местного самоуправления – землями, находящимися в муниципальной собственности (абз. 7 п. 1 ст. 3, п. 3 ст. 43, п. 5 ст. 44, п. 1 ст. 53).

Следовательно, после того, как Российская Федерация, каждый субъект Российской Федерации, каждое муниципальное образование станут собственниками земельных участков, им придется формировать собственные системы управления своей земельной собственностью: создавать новые специализированные органы и информационные системы, обучать кадры. Учитывая бедственное состояние бюджетов подавляющего числа субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, представляется весьма сомнительной их способность обеспечить реализацию конституционного принципа самостоятельности управления собственностью.

Кстати говоря, Земельный кодекс Российской Федерации должен вступить в силу с момента его официального опубликования, в том числе и новые положения об управлении и распоряжении земельной собственностью. Естественно, что необходимые экономические и правовые условия не будут созданы, поэтому указанные нормы попросту не будут применяться, что создаст правовой вакуум и породит незаконную и противоречивую правоприменительную практику.

**Распоряжение собственностью по своему усмотрению и свобода договора**

Данные положения, закрепленные в Гражданском кодексе РФ (ст.ст. 1, 209, 421 и др.), представляют собой основы гражданского законодательства. Их применение к праву собственности публичных образований на земельные участки в сочетании с российскими традициями абсолютизации права собственности также приведет к ряду негативных последствий.

Довольно высокая степень обособленности друг от друга муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и федерального центра еще более усилится, поскольку собственность на землю везде и всегда означала власть. Иначе говоря, разграничение государственной собственности на землю в условиях слабости федеральной власти неминуемо подхлестнет центробежные процессы, причем не только на региональном, но и на местном уровне.

Превратно понятая свобода договора приведет к бесконтрольной распродаже земельных участков. Не напрасно, очевидно, муниципальная собственность на земельные участки видится многим как экономическая панацея. С другой стороны, возможны необоснованные ограничения прав граждан и юридических лиц на приобретение земельных участков. Например, уже сегодня в Краснодарском крае не допускается продажа земельных участков юридическим лицам.

Передав земельные участки публичным образованиям бесплатно сегодня, завтра можно столкнуться с необходимостью выкупать их за плату. Предположим, что у Российской Федерации возникнет необходимость построить автомобильную или железную дорогу федерального значения. Сегодня пришлось бы изымать земельные участки и возмещать убытки только гражданам и юридическим лицам – собственникам земельных участков. Однако после разграничения государственной собственности на землю платить придется также и субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям, по территории которых будет проложена дорога. Естественно, что сроки и стоимость строительства многократно возрастут.

Могут возникнуть проблемы с развитием населенных пунктов. Допустим, что городу для застройки потребуются земельные участки, находящиеся за пределами городской черты. В настоящее время эта проблема решается довольно просто – путем переноса городской черты. Однако после разграничения государственной собственности на землю это будет не просто территория, а собственность другого муниципального образования (района или волости). При этом возникнет вопрос, согласится ли район продать земельные участки городу, и если да, то по какой цене.

**Несение собственником бремени содержания принадлежащего ему имущества**

Нельзя забывать, что собственность – не только благо, но и обязанность. Применительно к земельным отношениям этот принцип (ст. 210 Гражданского кодекса Российской Федерации) означает, прежде всего, необходимость охраны земель, т.е. восстановления и повышения плодородия почв, защиты земель от водной и ветровой эрозии, рекультивации нарушенных земель и выполнения других мероприятий. В настоящее время, в соответствии со ст. 24 Закона Российской Федерации от 11 октября 1991 г. "О плате за землю", на эти цели должны использоваться средства, поступившие от платы за землю (земельный налог, арендная плата и нормативная цена земли). Однако в последние годы при утверждении федерального бюджета действие указанной статьи приостанавливается и средства от платы за землю направляются на другие цели. Поэтому нет никакой уверенности и в том, что после разграничения государственной собственности на землю публичные образования будут направлять значительные денежные средства на охрану земель. В результате и без того катастрофичное состояние земель России еще более ухудшится.

Итак, в настоящее время ни в нормативных правовых актах, ни в их проектах, ни в программных документах, ни в юридической литературе не определены даже самые общие черты права собственности публичных образований на земельные участки. Разграничение государственной собственности на землю начинается в условиях, когда отсутствует ясное представление не только о решении, но и о существовании указанных проблем. Судя по высказываниям политиков, дебатам в Государственной Думе, публикациям в средствах массовой информации, главным вопросом земельных отношений, от решения которого зависят судьбы России, является купля-продажа земельных участков сельскохозяйственного назначения. Подобная экономическая, политическая и правовая близорукость приведет к развалу России, произволу на местах, экономической катастрофе, иным негативным последствиям как для публичных образований, так и для граждан и юридических лиц.

Безусловно, некоторые из выявленных выше проблем можно решить путем внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации. Кроме того, можно было бы реализовать заложенную в Гражданском кодексе РФ возможность установления федеральным законом особенностей приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования (п. 3 ст. 212). Таким федеральным законом должен стать Земельный кодекс Российской Федерации.

Однако, во-первых, всеобъемлющее ограничение права собственности публичных образований на земельные участки превратит его в фикцию. Резонен вопрос, ради чего тогда затевается дорогостоящий и долговременный процесс разграничения государственной собственности на землю? Цель не оправдает затраченных на ее достижение средств.

Во-вторых, судя по Земельному кодексу РФ, ожидать от отечественного законодателя высокого уровня юридической техники попросту не приходится. По сути, его нынешняя редакция ориентируется на прежний советский принцип исключительной государственной собственности на землю, современный гражданско-правовой подход к праву собственности публичных образований на земельные участки в Земельном кодексе РФ отсутствует.

Например, в нем продолжает оставаться такой институт, как предоставление земельных участков. Напомним, что в СССР единственным способом возникновения права землепользования граждан и организаций на земельные участки было их предоставление органами государственной власти. Между тем, когда публичные образования станут собственниками земельных участков наравне с гражданами и юридическими лицами, необходимость в сохранении такого института земельного права вызывает сомнение. Действительно, один гражданин не предоставляет другому земельный участок, а продает его. Точно также и публичное образование должно будет не предоставлять земельный участок в собственность за плату, а продавать его, не предоставлять бесплатно, а дарить, не предоставлять на праве постоянного (бессрочного) пользования, а обременять свое право собственности. Это будет полностью соответствовать современным взглядам о юридическом существовании одного права собственности с единым, одинаковым для всех собственников набором правомочий, у которого могут быть лишь различные субъекты.

В-третьих, усложнение правового регулирования в условиях правового нигилизма, процветающего до сих пор в России, а также невысокой правовой культуры работников органов государственной власти и, в особенности, органов местного самоуправления, породит лишь неприменение или ненадлежащее применение соответствующих нормативных правовых актов.

Таким образом, в любом случае разграничение государственной собственности на землю и формирование на этой основе права собственности публичных образований на земельные участки приведет к проблемам, решение которых в настоящее время даже на законодательном уровне представляется маловероятным. Поэтому вместо того, чтобы создавать проблемы, а затем с успехом (?) их преодолевать, было бы правильно пойти другим путем, альтернативным разграничению государственной собственности на землю. Позиция автора по данному вопросу будет изложена в следующем номере "БА".

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