

УДК 347.235

ПРОБЛЕМА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВОМ ПРАВОМОЧИЙ СОБСТВЕННИКА

Мустахимов Наил Салимович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
частного права России и зарубежных стран
ФГБОУ ВО «Марийский государственный
университет», г. Йошкар-Ола.
E-mail: mustakim@bk.ru

Степанова Алёна Геннадьевна,
магистрант ФГБОУ ВО «Марийский государственный
университет», г. Йошкар-Ола.
E-mail: alena.ste94@mail.ru

В работе рассмотрены особенности права собственности государства на землю, а также специфика осуществления правомочий в данной области. Показаны сложившиеся к настоящему времени проблемы в вопросах реализации права государственной собственности на землю.

Ключевые слова: государственная собственность на землю, правомочие, владение, пользование, распоряжение.

Конституция РФ в ст. 9 гл. 1 закрепляет как одну из важнейших основ конституционного строя право собственности на землю: земля признается основой жизни и деятельности народа и поэтому охраняется государством, признаются права как частной, так и муниципальной и государственной собственности на нее.

Категория государственной собственности на землю более точно определена в Гражданском кодексе РФ (ст. 214, п. 2): земля является собственностью государства, если она не принадлежит гражданам, юридически лицам или муниципальным образованиям.

Исполнение государством своего права на землю имеет свою специфику: государство, его субъекты, институты и органы управления обладают высоким уровнем субъективности. В соответствии со ст. 1 Конституции РФ Россия как демократическое многонациональное государство имеет единственного носителя суверенитета страны – многонациональный народ. Само государство является лишь представителем носителя суверенитета и осуществляет свои правомочия (в том числе в области права собственности на землю) от имени народа и в его интересах.

Земли, находящиеся в собственности государства, могут использоваться только по целевому назначению: на таких землях могут размещаться предприятия, производящие оружие, располагаться военные объекты, выращиваться растительные культуры, запрещенные законом для выращивания гражданами и юридическими лицами (например, наркотические культуры). Такая специфичная особенность государства как правообладателя на землю объясняется интересами государства в области защиты страны или в медицинских целях. Частные лица не могут исполь-

зовать свою земельную собственность в вышеназванных целях.

Право собственности для всех собственников, кроме государства, возникает с момента получения такого права (например, в результате сделки купли-продажи). Современное государство как правонаследник СССР владеет землей с момента опубликования Декрета о земле в 1917 г. [1]

Государство – самый крупный собственник земли, тем не менее, оно обладает фактически одинаковым кругом правомочий по отношению к объекту собственности, как и другие собственники (частные и муниципальные). [2]

К праву собственности относятся такие правомочия, как владение, пользование и распоряжение собственностью. [6]

Государство, осуществляя правомочие владения, производит разграничение земельной собственности на земли федеральные и земли субъектов РФ.

Под правом владения земельной собственностью в юридической литературе понимают обладание земельными ресурсами. Такое владение охраняется законом. Российское государство в рамках этого правомочия осуществляет учет и охрану земельного фонда. Право владения предполагает, что, кто бы ни управлял земельной государственной собственностью, владельцем земли он не является. Это касается и государственных организаций, государственных учреждений, унитарных предприятий и физических, и юридических лиц, осуществляющих аренду государственной земли. Это объясняется прежде всего тем, что объем и назначение прав владения упомянутых государственных организаций не совпадает с таковым объемом и назначением права владения государства.



То есть, пользуясь землей, ее недрами, государственное унитарное предприятие или государственное учреждение не могут быть ее владельцами [3].

Другим правомочием государства в отношении собственности на землю является право пользования. Государство имеет возможность извлекать пользу от использования земель и ее недр. Это делается, как указывалось выше, в интересах всего российского народа. Конечно, само государство такое право осуществляет через государственные хозяйствующие организации (например, унитарные предприятия) либо через частных лиц и юридические организации на вторичных правах (например, на правах арендатора), либо через государственные структуры (например, различные министерства и ведомства). [7]

Использование государственной земли хозяйствующими субъектами определяется правовыми режимами различных категорий земель.

Статус унитарных и иных государственных предприятий, использующих государственную землю, определяется Земельным кодексом РФ. Такие предприятия (кроме казенных) в соответствии с п. 2 ст. 39.9 Земельного кодекса не могут иметь участки земли, предоставленные государством на праве постоянного пользования. Права и обязанности хозяйствующих субъектов определяются статьями 40–42 Земельного кодекса и имеют общий характер. [4]

От уровня, к которому принадлежат государственные земли (федеральные или земли субъектов федерации) зависит, будет ли расширяться или сужаться диапазон возможностей использования земель. Например, нужно отметить, что использование государственных земель в нуждах страны возможно только на федеральных землях (строительство военных баз, осуществление военных учений и др.), а хозяйственная эксплуатация – на всех уровнях государственной собственности.

Государство осуществляет надзор за используемыми государственными землями. Госнадзор осуществляется в рамках государственного управления земельными ресурсами. Существует несколько направлений такого управления: общее (высшими органами власти РФ), специальное (органами государственной власти, осуществляющими надзор в области природных ресурсов, санэпиднадзора, архитектурного контроля), отраслевое (министерствами и ведомствами РФ), внутрихозяйственное (в рамках хозяйствующих субъектов).

Правительство РФ управляет федеральной собственностью, в том числе земельной. Оно занимается утверждением и реализацией федеральных целевых программ (в том числе связанных с рациональным использованием и мелиорацией земель), распределением и перераспределением федеральных земель, а также изъятием земель для федеральных нужд.

Субъекты РФ в рамках своей компетенции определяют размеры, условия и сроки арендной платы, формируют земельные участки из фонда перераспре-

деления земель субъекта, определяют цену на земельные участки для их продажи.

К функциям управления землей относятся учет земель и ведение их кадастра, землеустройство, мониторинг земель, осуществление распределения и перераспределения земель, контроль за использованием и охраной земель и т. д.

Государственное управление земельными ресурсами (земельным фондом) перекликается не только с правомочием государства по использованию земель, но и с правомочием распоряжения землей. Это правомочие дает право определять юридическую судьбу государственной земли.

Государство и его субъекты имеют право определять права собственника в рамках своей компетенции, которая устанавливается нормативно-правовыми актами.

Например, такими правами наделены министерства и ведомства Российской Федерации. В частности, Министерство имущества РФ обладает компетенцией проводить политику в области имущественных и земельных отношений, осуществлять приватизацию земельных ресурсов, регулировать деятельность на рынке недвижимости, вести оценочную деятельность, координировать деятельность в области имущественных отношений.

Государство достаточно долгое время шло к решению проблемных вопросов, связанных с земельной собственностью. Такие проблемные вопросы остались в наследство от Советского Союза и имели место в период до принятия в 2001 г. Земельного кодекса.

Например, до 2018 года продлена так называемая «дачная амнистия». В СССР, как известно, не существовало такой формы собственности, как частная. Дачные участки выдавались государством гражданам в личную собственность, которую можно было купить и продать, пожизненно ею владеть, наследовать. В 90-е годы такие участки продавались государством гражданам в частную собственность. После принятия Земельного кодекса возникла необходимость внесения всех этих участков в единый государственный реестр с целью учета недвижимости. Без внесения дачных участков, участков земли под строительство в таковой реестр могут быть трудности с их продажей, наследованием и т. д. Фактически дачная амнистия – шаг к определению частных прав на бывшие государственные земли. [5]

Также примером, показывающим правомочие государства по распоряжению государственным земельным фондом, является проводимая в РФ политика в области поддержки рождаемости. Это выделение земельного участка семье, в которой рождается третий ребенок и которая нуждается в улучшении жилищных условий.

Правда, реализация этой программы нередко переносится на муниципальный уровень (отличный от государственного вида собственности), поэтому воз-



никают проблемы с тем, какие земельные участки будут выделены многодетной семье (можно ли их вообще использовать под строительство) или есть ли у муниципалитета в наличии земельный фонд под данные нужды.

Можно выделить и проблему выкупной стоимости земельных участков из государственного земельного фонда. На данный момент сумма выкупа достаточно высокая. Это снижает экономическую активность населения и юридических лиц. Кроме того, в Российской Федерации существуют территории, которые требуют усиленного освоения и заселения, например, Дальний Восток. Как и во времена столыпинской аграрной реформы, когда государство осуществляло политику заселения сибирских земель, в 2016 году был принят Федеральный закон о дальневосточном гектаре. Он предоставляет гражданам РФ земельные участки из земельных фондов государственной и муниципальной собственности.

Таким образом, право собственности на землю осуществляется государством в полном объеме в части осуществления правомочий владения и распоряжения собственностью. Правомочие пользования предоставляется хозяйственным субъектам государственного подчинения или частным субъектам арендаторам. [8]

Государству пришлось перестраивать сложившиеся за годы советской власти правовые отношения в области земельного права, и это связано прежде всего с тем, что государственная собственность теперь уже не является единственной формой собственности. Эта и ряд других причин вызывают проблемы в части осуществления правомочий, которые должны быть

разрешены для нормального функционирования системы государственной собственности.

Литература

1. Зарщиков А. В. Соотношение понятий «народное достояние» и «государственная собственность» на землю в Российской Федерации // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 4. С. 93–95.
2. Земельное право: учебник / В. Х. Улюкаев, В. Э. Чуркин, В. В. Нахратов и др. М.: Частное право, 2013. С. 18–19.
3. Кочнева И. В. Государственная деятельность в сфере регулирования земельных правоотношений: политико-правовой аспект // Вестник Забайкальского государственного университета. 2014. № 6. С. 73–80.
4. Пашинов Э. Л. Государственная политика в области регулирования земельных отношений // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2012. № 2. С. 1–22.
5. Саурин А. А. Проблемы конституционного регулирования ограничения права собственности на землю и природные ресурсы // Теория и практика общественного развития. 2013. № 10. С. 395–399.
6. Столбова О. Л., Сизова А. О. Проблемы государственной регистрации прав на землю и иную недвижимость в России // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2013. № 1, т. 6.
7. Кондратенко З. К., Мустакимов Н. С. Методология регулирования инвестиционной деятельности на региональном уровне в части земельных отношений // Аграрное и земельное право. 2017. № 2 (146). С. 73–76.
8. Кондратенко З. К. К вопросу о способах защиты права собственности на земельные участки // Вестник Марийского государственного университета. Серия: Исторические науки. Юридические науки. 2017. № 1 (9). С. 50–55.

N. S. Mustakimov, A. G. Stepanova

THE PROBLEM OF REALIZATION BY THE STATE OF THE POWERS OF THE OWNER

The paper examines the peculiarities of the state ownership right to land, as well as the specifics of the exercise of powers in this area. It shows the problems that have developed to date in the implementation of the right of state ownership of land.

Key words: state ownership of land, power, possession, use, disposal.

MUSTAKIMOV Nail Salimovich – Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Chair of Private Law of Russia and Foreign Countries, Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: mustakim@bk.ru

STEPANOVA Alena Gennadievna – Master of Arts at the Mari State University, Yoshkar-Ola.
E-mail: alena.ste94@mail.ru