

УДК 347.23

**Машкович Наталья Константиновна**

магистрант  
Уфимский университет науки и технологий  
Уфа, Россия  
NADYAnatasha@outlook.com

**Natalya K. Mashkovich**

Post-graduate student  
Ufa University of Science and Technology  
Ufa, Russia

**ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ  
ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ВОПРОСАХ  
РАСПОРЯЖЕНИЯ НЕРАЗГРАНИЧЕННЫХ  
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ<sup>1</sup>**

**PROBLEMS OF INTERACTION OF PUBLIC  
AUTHORITIES IN ISSUES OF MANAGEMENT  
OF UNDELIMITED LAND PLOTS**

**Аннотация**

В статье рассматривались основные изменения в законодательстве, которые повлияли на судьбу земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. На примере Республики Башкортостан были рассмотрены способы взаимодействия органов государственной власти субъектов Республики Башкортостан и органов местного самоуправления в отношении таких земельных участков.

**Ключевые слова:**

органы публичной власти, земельное законодательство, право собственности

**Abstract**

The article considered the main changes in legislation that affected the fate of land plots, state ownership of which is not delimited. On the example of the Republic of Bashkortostan, the ways of interaction of state authorities of the subjects of the Republic of Bashkortostan and local self-government bodies in relation to such land plots were considered.

**Keywords:**

public authorities, land legislation, property rights

В статьях 14-16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» указываются различные вопросы органов местного самоуправления, решение, которых относится к компетенции муниципальных образований [1].

Согласно статье 16 Земельного кодекса Российской Федерации, «Государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований» и статье 214 Гражданского кодекса Российской Федерации, где регламентируется, что имущество является государственной собственностью и принадлежит Российской Федерации и субъектам Российской Федерации (далее – субъекты РФ) [2]. Исходя из данных нормативно-правовых положений, можно понять, что субъекты РФ не могут приобретать земельные участки в собственность, в связи с этим органом публичной власти необходимо взаимодействовать для дальнейшего распоряжения земельными участками, на которые государственная собственность не разграничена. Тому есть

<sup>1</sup> Научный руководитель: Сергеев Артем Леонидович, Доцент кафедры финансового и административного права Института права, Уфимский университет науки и технологий

свои причины и объяснения, по мнению различных правоведов это является весьма актуальной проблемой, которую нужно решить в ближайшее время. Для этого выдвигаются различные предложения, направленные на урегулирование проблемы взаимоотношения органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления Российской Федерации.

Результатом проблемы является принятие субъектами РФ на основании части 1.2. статьи 17 ФЗ-131 нормативных актов, которые перераспределяют функции между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В данной ситуации правоспособность муниципальных образований весьма ограничивается, так как орган местного самоуправления не обладает необходимыми компетенциями [3]. Это явление можно назвать своего рода дискриминацией по отношению к муниципальному образованию, так как мнение по решению данного вопроса, касающегося земельных участков, практически не учитывается, что, безусловно, является проявлением не метода диспозитивности, т.е. дозволения, а метода императивности, т.е. методики подчинения и независимости.

Данный аспект усложняется и тем, что в муниципальную собственность невозможно приобрести земельный участок. Исключением являются те земельные участки, которые находятся в частной собственности на праве владения, пользования и распоряжения. Это объясняется тем, что вся собственность на земельные участки признается государственной, в свою очередь разделяя на собственность Российской Федерации и собственность субъекта РФ. Так, в сложившейся ситуации Российская Федерация делит государственное имущество, в виде земельных участков между субъектами Российской Федерации за исключением земель, которые находятся в частной собственности. По этой причине правовое положение муниципалитета в данной проблеме отличается от собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Федеральный законодатель внес изменения в Земельный кодекс Российской Федерации, вернув с 1 января 2017 года распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, органам местного самоуправления муниципальных районов в отношении таких земельных участков, расположенных на территории сельских поселений [4].

Подобные изменения в законодательстве Российской Федерации повлияли на правовое регулирование неразграниченных земель. Однако это же повлекло за собой

к возникновению основной проблемы – это проблема взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления. Разумеется, предлагаются различные точки зрения по решению данной проблемы, но нужно отметить, что исключительно правовое решение ранее упомянутой проблемы на законодательном уровне власти способно обеспечить эффективное взаимодействие органов публичной власти.

Имущество, находящееся в собственности субъекта РФ, управляется в мерах наделенных компетенций. Например, Правительство Республики Башкортостан имеет право управлять своим имуществом, находящимся в собственности, в том числе земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

В связи с этим порождается проблема дальнейшего использования неразграниченных земельных участков. Так, в механизме комплексного развития территорий усложняется развитие территорий, в случае с Республикой Башкортостан, Министерство земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан не включено в договора комплексного развития территорий как сторона, в связи с этим появляется проблема использования рассматриваемых земельных участков.

Если исследовать взаимодействие между органами государственной власти Республики Башкортостан и органами местного самоуправления в сфере земельных отношений, то оно может производиться в разнообразных формах. Например, подобное взаимодействие может замечаться в перераспределении конкретных государственных полномочий между органами публичной власти.

Положениями статьи 10.1 Земельного кодекса Российской Федерации, введенной в действие с 9 января 2015 года Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», предусмотрена возможность перераспределения полномочий в сфере земельных отношений между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации [5].

В соответствии с частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации

Федерации может быть осуществлено перераспределение полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Одним из примеров такого перераспределения полномочий между органами государственной власти Республики Башкортостан и органами местного самоуправления может послужить Закон Республики Башкортостан от 02 ноября 2020 года № 319-з «О внесении изменений в статью 10.1 Закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» [6].

В соответствии с ранее упомянутым законом, органы государственной власти Республики Башкортостан приобрели полномочия органов местного самоуправления городских поселений, муниципальных районов, городских округов Республики Башкортостан, за исключением городского округа закрытое административно-территориальное образование город Межгорье Республики Башкортостан, по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, отнесенные абзацами вторым – четвертым части 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» к полномочиям соответствующих органов местного самоуправления» [7].

Из положений данного закона следует, что статья 10.1 Закона Республики Башкортостан от 18 марта 2005 года № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» дополнена частью 3, согласно которой уполномоченный республиканский орган исполнительной власти в области земельных отношений предоставляет гражданам и юридическим лицам земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, с учетом правил землепользования и застройки, утвержденных органами местного самоуправления [8].

В силу пункта 1.1 постановления Правительства Республики Башкортостан от 31 января 2014 года № 35 «Об утверждении положения о Министерстве земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан», органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своей компетенции права собственника земельных ресурсов и государственного имущества Республики Башкортостан, функции в области землеустройства, является Министерство земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан» [9].

Таким образом, с 1 января 2021 года все полномочия муниципальных образований, расположенных в Республике Башкортостан, по предоставлению

государственных земельных участков, собственность на которые не разграничена, в том числе, и по представлению интересов уполномоченных органов в судах, переданы от муниципалитетов Министерству земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан.

Форма отношений между государственными органами власти субъекта РФ и муниципальными органами власти преимущественно договорная, такая форма является максимально актуальной в тех случаях, если нужно детализирование и разграничение прав, обязанностей и ответственности публично-правовых органов власти в сфере управления земельными отношениями; если происходит расходование бюджетных средств (с целью определения финансирования определенных процедур, например, связанных с финансовым обеспечением деятельности органов власти по переселению граждан из аварийного и ветхого жилья) и т.д.

Соглашения по вопросам, связанным с земельной отраслью в Республике Башкортостан заключаются между Министерством земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан и главой Администрации городского округа в случаях, если вопросы регулирования земельных отношений касаются органов исполнительной власти и не подразумевают под собой добавочных трат бюджетных средств, помимо тех, которые запланированы на очередной финансовый год.

В случаях, если между органами власти субъекта необходимо постоянное взаимодействие для решения отдельных вопросов или для проработки условий потенциально заключаемого договора либо соглашения, могут создавать координационные, консультативные, совещательные и другие постоянно или временно действующие рабочие группы, из числа специалистов, муниципальных и государственных служащих. К числу полномочий подобных рабочих органов еще причисляют подготовку проектов нормативно-правовых актов по вопросам, относящимся к их компетенции.

Решения этих органов носят рекомендательный характер и учитываются при принятии нормативно-правовых актов, а также ненормативных правовых актов, касающихся вопросов, отнесенных к компетенции рабочих органов.

Не менее актуальной проблемой во взаимодействии органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов РФ представляется финансирование. Органы государственной власти субъекта РФ из своих бюджетных средств, выделяют дотации и субвенции органам местного самоуправления. Органы

местного самоуправления получают доходы исключительно за счет средств, получаемых от налогов и сборов на имущество, земельные участки и сдачи в аренду муниципальной собственности.

Интересным примером взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в Республике Башкортостан является «Адресная программа Республики Башкортостан по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на 2019 – 2023 годы», утвержденная Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 23 апреля 2019 года № 238 [10].

Таким образом, в ходе исследования правовых оснований взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также исполнения ими своих полномочий в регулировании земельных отношений на примере Республики Башкортостан, мы убедились, что существуют действительно актуальные проблемы, в свою очередь органы публичной власти стараются определить пути решения. Например, взаимодействие можно заметить в перераспределении государственных полномочий между органами публичной власти, а также при разработке и реализации всевозможных программ и проектов социально-экономического формирования территорий, заключении разного рода соглашений, создании корпоративных государственно-муниципальных организаций, комиссий, исполняющих совместные задачи и функции, создающихся для решения вопросов, обладающих совокупный интерес, при заключении договоров комплексного развития территорий.

Предполагаем, что рассмотренные проблемы при разграничении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, может быть решена исключительно на законодательном уровне. Необходимо внести изменения в Конституцию Российской Федерации, тем самым решить вопрос на всероссийском уровне. Эффективность заключается в том, что Конституция Российской Федерации является высшим нормативно-правовым актом в Российской Федерации. В свою очередь это позволит оперативно вносить правки к Федеральным законам, Указам и Постановлениям. Тем самым повлечет положительную динамику на практике. К сожалению, без изменений в законодательстве, органам публичной власти придется продолжать принимать законы на уровне субъектов РФ, заключать различные соглашения, которые позволяют взаимодействовать между органами государственной власти субъекта РФ и органами

местного самоуправления, но не так эффективно и оперативно, как можно допустить при внесении изменений в законодательство Российской Федерации.

Также с учетом устоявшейся практики необходимо закрепить порядок разграничения земельных участков, на которых находятся объекты недвижимого имущества, тем самым минимизировав возникновение различных коллизий, пробелов в законодательстве.

Таким образом, в качестве основного вывода можем отметить то, что на сегодняшний день правовое регулирование государственного управления в сфере земельных отношений, которое находится в Республике Башкортостан, находится в процессе совершенствования. Положительным аспектом является то, что сами органы публичной власти видят проблемы и ищут пути решения, то есть вышеописанное не остается только в теории, но и находит применение на практике. Вероятно, что на законодательном уровне все же будут приняты изменения. При отсутствии правок в законодательстве, выше озвученные проблемы также могут решаться различными соглашениями и иными вышеописанными формами взаимодействия между органами государственной власти субъектов РФ, и органами местного самоуправления.

### **Список использованных источников**

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 02.11.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574>.

2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 24.07.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033239>.

3. Воропаев М.А. Проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов российской федерации при перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, право государственной собственности на которые не разграничено // Вестник магистратуры. 2019. №3-1 С. 89-91.

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023) // Официальный

интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073184>.

5. Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102364935](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102364935).

6. Закон Республики Башкортостан от 02 ноября 2020 г. № 319-з «О внесении изменений в статью 10.1 Закона Республики Башкортостан «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0200202011100002/>.

7. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (ред. 04.08.2023) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody&nd=102073185>.

8. Закон Республики Башкортостан от 18.03.2005 №162-3 (в ред. Законов РБ от 24.05.2005 №181-з, от 03.05.2006 №312-з) «Закон о местном самоуправлении в Республике Башкортостан» (с изм. и доп.) // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. URL: <https://ufacity.info/document/8966.html>.

9. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 31 января 2014 г. № 35 «Об утверждении положения о Министерстве земельных и имущественных отношений Республики Башкортостан» (с посл. изм. и доп. от 13.09.2023) // Официальный интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан [Электронный ресурс]. URL: <https://nra.bashkortostan.ru/6579/>.

10. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 23 апреля 2019 г. № 238 «Об утверждении Адресной программы Республики Башкортостан по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на 2019 – 2023 годы» (с посл. изм. и доп. от 26 января 2022 г. № 8) // Информационно-правовой портал [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72497382/>.