12

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

На правах рукописи

Климов Дмитрий Феликсович

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА ГОСУДАРСТВЕННОЙ (ФЕДЕРАЛЬНОЙ) СОБСТВЕННОСТИ НА ЗЕМЛИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 12 00 06 – природоресурсное право, аграрное право, экологическое право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

12 ФЕВ 2009

Москва 2009

Работа выполнена в секторе сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права Российской академии наук

Научный руководитель — доктор юридических наук Фомина Людмила Павловна

Официальные оппоненты — доктор юридических наук, профессор Сыродоев Николай Алексеевич

кандидат юридических наук Лебедев Денис Георгиевич

Ведущая организация Московская государственная юридическая академия имени О Е Кутафина

Защита состоится «26» февраля 2009 г в 11 часов на заседании Диссертационного совета Д 002 002 01 в Институте государства и права Российской академии наук (119992, г Москва, ул Знаменка, д 10)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук

Автореферат разослан «22» 01 2009г

Ученый секретарь Диссертационного совета, кандидат юридических наук — Г Л Землякова

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. На всем протяжении существования Российского государства институт государственной собственности на землю играл важную роль в решении общегосударственных проблем – политических, экономических, социальных

Земельно-правовой строй России, сложившийся к 1917 г был кардинально преобразован Декретом «О земле» от 27 октября 1917 г В СССР была установлена исключительная государственная собственность на землю Все иные формы собственности на землю, кроме государственной были отменены

Промышленная деятельность в советский период осуществлялась исключительно государственными предприятиями, что соответствовало социально-экономической системе, установленной в СССР

Реформирование земельно-правового строя, сложившегося в Советский период и унаследованного Российской Федерацией, продолжается и в настоящее время В этом процессе выделены два основных направления – приватизация государственной собственности и разграничение ее на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований

Приватизация земель промышленности в значительной мере обусловлена происходящим ограничением степени участия государства в промышленном производстве соответственно требованиям рыночной экономики

Становление института – право государственной федеральной собственности на землю - происходит, таким образом, в рамках процесса кардинального реформирования земельно-правового строя страны советского периода

На данном этапе особое практическое значение и, следовательно, как представляется, особую актуальность приобретает формирование правового механизма реализации этого права, то есть реализации принадлежащих государству-собственнику правомочий по владению, пользованию и распоряжению федеральными землями, в частности – федеральными землями промышленности посредством конкретных правовых форм

Такой механизм должен обеспечить социально-рациональное использование этих земель, т е использование их в общегосударственных интересах

Действующее законодательство дает основание считать, что процесс разработки такого механизма еще не завершен

Изложенное положение обусловило выбор темы и направление ее исследования

Объект исследования. Объектом исследования являются Конституция РФ, федеральное законодательство и иные правовые акты, относящееся к проблематике диссертационного исследования, соответствующее законодательство Российской Империи и СССР

Предмет исследования. Предмет исследования в настоящей работе – процесс правового регулирования становления института – права федеральной собственности на землю в аспекте правового механизма его реализации в отношении земель промышленности, факторы, определяющие эффективность данного правового механизма

Цель исследования. Основной целью данного исследования является выявление объективно необходимых (закономерных) правовых конструкций, обеспечивающих эффективность правового механизма реализации права федеральной собственности в отношении земель промышленности, то есть обеспечивающих реализацию этого права в отношении данных земель На этой основе представляется возможным сформулировать конкретные предложения по совершенствованию действующего законодательства, определяющего порядок осуществления права федеральной собственности в отношении земель промышленности

Задачи исследования. Для достижения поставленных целей в диссертационном исследовании ставились следующие задачи

1 Проанализировать применительно к проблематике исследования действующее законодательство Российской Федерации (законы и подзаконные правовые акты) гражданское, земельное, экологическое законодательство, относящиеся к регулированию правового статуса государственных земель промышленности

2 Изучить соответствующее законодательство Российской Империи за период, предшествующий 1917 г и законодательство советского периода

3 Провести сравнительно-правовой анализ указанного законодательства обозначенных исторических периодов российской государственности

4 Определить параметры возможного использования исторического опыта правового регулирования осуществления права государственной собственности в отношении земель промышленности для совершенствования соответствующего законодательства Российской Федерации

Методологическая основа исследования. Методологическую основу диссертации составляют общие и специальные методы научного познания диалектический, формально-логический, метод толкования права, историко-правовой, сравнительно-правовой метод

Теоретическая основа исследования. Теоретическую основу диссертации составили исследования ученых в области гражданского, земельного и экологического права, среди которых труды Г А Аксененка, В П Балезина, С А Боголюбова, М М Бринчука, А В Венедиктова, Б В Ерофеева, Ю Г Жарикова, И А Иконицкой, М И Козыря, Н И Краснова, В П Мозолина, Е А Суханова, Н А Сыродоева, А М Турубинера, Л П Фоминой и др

Среди трудов иностранных ученых, использованных в работе, следует отметить работу Т Линде и Р Рихтера, посвященную исследованию правового регулирования наследственного права застройки в Германии

Теоретическую основу диссертационного исследования также составили труды авторов в области гражданского, земельного и горного права дореволюционной России, среди которых М Вицин, Л А Кассо, Д И Мейер, И М Тютрюмов, В Удинцев, Г Ф Шершеневич, А А Штоф и др

Научная новизна диссертационного исследования. Данная работа является первым в современной России монографическим исследованием права государственной собственности на землю в аспекте правовых форм его реализации на примере земель промышленности

Исторический подход к проблематике исследования, а также сравнительно-правовой анализ позволили обозначить основные положения, определяющие и характеризующие современное состояние правового статуса государственной (федеральной) собственности на землю и, соответственно, правовой механизм

реализации права государственной (федеральной) собственности в отношении земель промышленности

Институт – право государственной (федеральной) собственности на землю находится в процессе становления Он создается в рамках обозначенных направлений реформирования права государственной собственности на землю, сложившегося в советский период, и является результатом этого реформирования

Современное законодательство дает основание считать, что данный институт имеет большое социальное значение для станы Право государственной собственности на земли промышленности, в частности, призвано обеспечить развитие промышленности страны, в том числе и развитие тех сфер промышленного производства, которые имеют стратегическое, оборонное значение

Соответственно социальному назначению права государственной (федеральной) собственности на землю представляется необходимой корректировка концептуальной основы действующего законодательства, определяющего, в частности правовой механизм реализации права федеральной собственности в отношении земель промышленности, которая должна обеспечить, прежде всего, реализацию конституционного положения, согласно которому в Российской Федерации признаются и защищаются все формы собственности, предусмотренные Конституцией РФ (ч 2 ст 8) С учетом данной необходимости сформулированы положения, выносимые на защиту

Основные положения, выносимые на защиту.

1 Законодательство не определяет конкретный (специальный) государственный орган исполнительной власти, который был бы наделен правомочиями собственника в отношении федеральных земель

На Правительство РФ возложено управление федеральной собственностью, включая, следовательно, и федеральные земли К компетенции Федерального агентства по управлению государственным имуществом отнесено осуществление правомочий собственника в отношении всего федерального имущества Агентству предоставляется также полномочие по приватизации федерального имущества

Применительно к концепции данной конструкции представляется необходимым юридически точно определить конкретные права и обязанности по реализации правомочий собственника в отношении федеральных земель конкретных органов, входящих в состав органов исполнительной власти Российской Федерации, соответственно их положению в иерархии этого состава

Целесообразно также провести четкое разграничение между компетенцией органов исполнительной власти РФ по осуществлению полномочий собственника в отношении федеральных земель и их компетенцией по проведению реформы – приватизации государственных земель

2 Статья 3 1 Федерального закона «О введении в действие земельного кодекса Российской Федерации», установленная Федеральным законом от 17 апреля 2006 г № 53-ФЗ, дает основание полагать, что объектом права федеральной собственности на землю являются только те земли, на которые у Российской Федерации возникло право собственности в соответствии с критериями возникновения данного права, установленными законодательством о разграничении государственной собственности на землю Указанное общее положение относится, соответственно, и к землям промышленности

Между тем, как представляется, это не означает, что федеральную собственность составляют только те земли, которые прошли процедуру разграничения согласно обозначенным критериям

Данные критерии имеют юридическую значимость не только в отношении тех земель, которые соответствуют этим критериям и в отношении которых проведена процедура разграничения, но также и в отношении тех земель, процедура разграничения которых еще не проведена На эти земли может возникнуть только право собственности Российской Федерации и, в силу этого, не может возникнуть право собственности субъекта РФ или муниципального образования Следовательно, есть юридическое основание считать, что земли, соответствующие критериям отнесения земельных участков к федеральной собственности, до проведения процедуры разграничения также являются объектом права федеральной собственности

3 Гражданское и земельное законодательство определяет способы и порядок реализации собственником, принадлежащих ему правомочий

Распоряжение федеральными землями, землями промышленного назначения, в частности, осуществляется компетентными органами федеральной исполнительной власти посредствам принятия решения о предоставлении земельных участков из состава данных земель в постоянное (бессрочное) пользование, в аренду, об их продаже

В ст 217 ГК РФ предусматривается право собственника приватизировать принадлежащее ему имущество, то есть передать данное имущество в частную собственность физических или юридических лиц

На этом основании в доктрине утверждается, что решение о приватизации конкретного объекта следует рассматривать как одну из форм осуществления публичным собственником своего правомочия по распоряжению принадлежащим ему имуществом

Данная позиция, как представляется, не имеет достаточной аргументации

Закон о приватизации государственного и муниципального имущества, по существу, отменяет положение ст 217 ГК РФ, предоставляющее собственникам данного имущества осуществлять приватизацию В частности в ст 1 данного Закона не указано, что отчуждение государственного и муниципального имущества в частную собственность осуществляется собственником данного имущества

Закон о приватизации исключает понятие приватизации государственного и муниципального имущества из сферы гражданско-правовых отношений Он регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества (п 1 ст 3)

К отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным Законом о приватизации, применяются нормы гражданского законодательства (п 4 ст 3)

Таким образом, Закон о приватизации юридически проводит четкое разграничение понятий - приватизация государственного и муниципального имущества и продажа государственного и муниципального имущества его собственником

Собственник согласно п 2 ст 209 ГК РФ вправе осуществлять принадлежащие ему правомочия по своему усмотрению, совершать в отношении принад-

лежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц

Процесс приватизации происходит на основании предписаний Закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», который обязывает компетентные органы приватизировать предприятия на основе ежегодно утверждаемого плана приватизации

Таким образом, указанные государственные органы исполнительной власти действуют на основании закона, то есть воли государства-аппарата власти и соответствующего плана приватизации Следовательно, приватизация не является формой реализации государством правомочия по распоряжению государственным имуществом

4 Закон о приватизации устанавливает общий принцип – приватизация недвижимого имущества осуществляется одновременно с отчуждением покупателю земельных участков, занимаемых таким имуществом

При таком подходе к приватизации земельных участков, федеральных земель промышленности, в частности, а также при отсутствии в Законе о приватизации критериев приватизации промышленных предприятий исключается возможность законодательного обеспечения стабильности количественного состава федеральных земель промышленности

В целях упорядочения процесса приватизации в Законе о приватизации следует установить критерии приватизации федеральных промышленных предприятий

Согласно Закону о приватизации решение вопроса относительно определения юридической судьбы находящегося в федеральной собственности земельного участка, на котором расположено приватизированное предприятие, предоставлено приобретателю данного предприятия, то есть, частному собственнику предприятия Закон обязывает его приобрести такой земельный участок в собственность, либо взять его в аренду

Данная позиция Закона о приватизации допускает возможность недобросовестного отчуждения федеральных земель промышленности из федеральной собственности помимо воли государства-собственника В целях предупрежде-

ния такой возможности целесообразно было бы предоставить право определения юридической судьбы указанных земельных участков их собственнику, то есть органу федеральной исполнительной власти, компетентному осуществлять правомочия собственника в отношении федеральных земель

В тех случаях, когда признано, что деятельность находящегося на федеральной земле промышленного предприятия имеет существенное значение для решения государственных задач, возможно было бы предоставлять земельный участок собственнику такого предприятия на основе посессионного права

Институт посессионного права является адекватным принципам современной рыночной экономики, обеспечивает оптимальное соотношение между интересами частных лиц, и общественными, государственными интересами При этом обеспечивается сохранение государственных земель промышленности в собственности государства

5 Порядок предоставления земельного участка для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предусматривает предварительный выбор земельного участка для строительства конкретного объекта

Данный порядок, установленный ст 31 ЗК РФ, относится, следовательно, и к выбору земельного участка на федеральных землях Согласно этому порядку полномочия по выбору земельного участка для строительства или реконструкции федерального предприятия на федеральных землях, предоставлены органам местного самоуправления Исходя из указанного порядка Российская Федерация как собственник федеральных земель при предоставлении земельных участков федеральным промышленным предприятиям или предприятиям иных форм собственности не имеет права выбирать данные земельные участки

Это положение ст 31 ЗК РФ противоречит п 2 ст 209 ГК РФ Поэтому полномочия по выбору земельных участков для строительства или реконструкции промышленных предприятий на федеральной земле необходимо передать Российской Федерации, то есть конкретному органу исполнительной власти РФ, компетентному осуществлять правомочия собственника в отношении федеральных земель, и, следовательно, внести соответствующие изменения в ст 31 ЗК РФ

6 Федеральное законодательство определяет порядок использования всех земель, т е земель всех категорий независимо от форм собственности на земли

В то же время в Земельном кодексе РФ установлено, что порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории определяется в зависимости от форм собственности на указанные земли (п 5 ст 87 ЗК РФ)

Соответственно в отношении федеральных земель данный порядок определяется Правительством РФ, в отношении земель субъектов РФ - органами их исполнительной власти, в отношении земель, составляющих муниципальную собственность, - органами местного самоуправления

В силу того, что п 5 ст 87 ЗК РФ противоречит ч 2 ст 76 и ч 3 ст 36 Конституции РФ, данный пункт подлежит отмене

Практическое значение исследования. Теоретические выводы и практические предложения диссертационного исследования могут быть использованы в законотворческой деятельности, в научно-исследовательской работе и учебно-преподавательском процессе юридических вузов

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование подготовлено и обсуждалось в Секторе сельскохозяйственного и земельного права Института государства и права Российской Академии Наук Основные выводы и положения исследования изложены в публикациях автора

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, библиографии и перечня нормативных актов

Содержание работы. Во **введении** обосновывается актуальность темы, ее научная новизна, практическая значимость, определяются основные цели, задачи и методы исследования, степень исследования темы в научной литературе Также приводятся основные положения, выносимые на защиту

Глава 1 «Правовой механизм реализации права государственной собственности на земли промышленности в Российской Империи и СССР»

Параграф 1 «Понятие земель промышленности как предмета государственной собственности по законодательству Российской Империи».

Отличительной чертой правового режима земель промышленности по законодательству Российской Империи являлось то, что приобретение землями статуса земель промышленности было связано с размещением на них фабрик и заводов, то есть для того, чтобы казенная земля стала землей промышленности, она должна была быть предоставлена для использования в целях обеспечения промышленного производства, и на ней необходимо было построить завод или фабрику

В Российской Империи существовало три вида заводов в зависимости от субъекта права собственности на них государственные (казенные), частные и посессионные заводы

Казенные заводы полностью находились в собственности государства Частные заводы принадлежали на праве собственности частным лицам

Посессионные заводы также принадлежали частным лицам, однако земля, предоставленная им, находилась в собственности государства (казны) Данная земля предоставлялась таким заводам на посессионном праве

Институт посессионного права относился исключительно к сфере правоотношений, возникавших между казной и частными лицами Объектом посессионного права являлись только казенные земли Они предоставлялись частным заводам и фабрикам во временное владение и пользование безвозмездно в целях постройки на этой земле завода, либо расширения действия уже существующего завода

Законодательством Российской Империи допускалась возможность передачи посессионного права по наследству

Посессионное право прекращалось вместе с прекращением деятельности соответствующего завода или фабрики, при этом посессионная земля оставалась собственностью государства (казны)

Казенная земли не могла отчуждаться отдельно от всего завода никакими способами, в том числе и за долги завода, если только на это не давалось соответствующего разрешения со стороны государства

Законом допускалось отчуждение права «заводчика» на посессионный земельный участок Однако, сам земельный участок несмотря на переход права

посессионного владения к другому лицу всегда оставался принадлежностью того завода, которому был изначально предоставлен

Порядок использования посессионных земель определялся их собственником - государством

Решение о предоставлении земли на посессионном праве частному заводу принимал Император – верховный «обладатель» государственного (казенного) имущества

Институт посессионного права играл важную роль в поддержании и развитии промышленности страны и имел большую социальную значимость

Институт казенных оброчных статей рассматривается в данном параграфе как один из правовых институтов, реализовавших право государственной собственности на земли промышленности

Право оброчного содержания земли представляло собой вид «права потомственного и отчуждаемого пользования чужой землей за предоставленную раз и навсегда определенную плату»

Предоставление государственных земель в оброчное содержание заводам и фабрикам под промышленные цели производилось только по «высочайшему разрешению» Императора

Параграф 2 «Субъект права государственной собственности на земли промышленности по законодательству Российской Империи».

Субъектом права государственной собственности на землю, на земли промышленности, в частности, была Российская Империя, то есть государство как государственно-организованный народ, как народ, организованный в публично-правовую общность

Казной обозначалось имущество государства, а также само государство, как субъект имущественных прав

Государство-собственник (казна) реализовывало свои правомочия по распоряжению землями промышленности и организации их использования через государственные органы (установления, ведомства, управления), наделенные различными правами и обязанностями

«Верховное обладание» всем государственным имуществом принадлежало Императору

Параграф 3 «Система государственных органов, осуществлявших реализацию права государственной собственности на земли промышленности в Российской Империи».

Система органов государственной исполнительной власти Российской Империи, осуществлявшая полномочия в сфере заведывания и распоряжения государственным имуществом, правомочия по реализации, по осуществлению права государственной собственности на землю, была построена на принципе иерархии, строгого подчинения всех данных органов высшему институту государственной власти – Императору

Император, согласно законодательству Российской Империи, являлся «верховным обладателем» всего государственного имущества

В механизме реализации права государственной собственности на земли промышленности Император представлял собой государственный институт, реализовавший правомочие государства по распоряжению землями промышленности

В отличие от земель иного целевого назначения решение о предоставлении государственных земель промышленности, на том или ином титуле, осуществлял только Император Все министерства и ведомства в своей деятельности были подчинены только Императору

В **параграфе 4 «Правовой статус государственной собственности на земли промышленности по законодательству СССР»** рассматривается процесс установления исключительной государственной собственности на землю в СССР, который привел к изменению правовых институтов, реализовывавших право государственной собственности на земли промышленности в Российской Империи

В **параграфе 5 «Понятие земель промышленности по законодательству СССР»** дается определение земель промышленности их основные признаки, а также анализируется правовой режим земель данной категории

Параграф 6 «Субъекты права пользования землями промышленности по законодательству СССР».

Важной особенностью субъектов права пользования землями промышленности (государственных промышленных предприятий) в СССР являлось то, что

они составляли единое целое вместе с министерством, которому были подчинены и которое осуществляло управление этим предприятием

Параграф 7 «Полномочия государственных органов по реализации права государственной собственности на земли промышленности по законодательству СССР».

Несмотря на то, что реализацию права государственной собственности на землю осуществляли Советы Министров союзных и автономных республик, это не означало, что правом собственности на землю были наделены именно союзные республики, так как в советском государстве не существовало разделения государственной собственности между СССР и государственными образованиями, входившими в его состав Вся государственная земля, независимо от того, на территории какой республики она находилась, принадлежала всему союзному государству

В 8 параграфе «Отвод земельных участков промышленного назначения» определяется понятие института отвода земельных участков промышленного назначения Анализируются полномочия государственных органов в области отвода земель промышленности и условия предоставления земель промышленности в пользование промышленным предприятиям

Глава 2 «Понятие и общая характеристика федеральной собственности на землю».

Параграф 1 «Субъект права федеральной собственности на земли промышленности».

Согласно действующему законодательству субъектом права государственной федеральной собственности на землю признается Российская Федерация

В соответствии с пунктом «д» статьи 71 Конституции РФ федеральная государственная собственность и управление ею относятся к предметам ведения Российской Федерации Полномочия по управлению федеральной собственностью, в том числе и земельными участками, возложены на Правительство Российской Федерации (ст 114 Конституции РФ, ст 14 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»)

Указанные правовые акты не устанавливают полномочий данного органа исполнительной власти в области распоряжения федеральным имуществом

В соответствии с пунктом 2 статьи 9 Земельного кодекса РФ Российская Федерация помимо управления, осуществляет также и распоряжение федеральными земельными участками

Таким образом, управление земельными участками осуществляет Правительство РФ Однако в действующем законодательстве нет ясности относительно того, какой именно федеральный орган исполнительной власти осуществляет распоряжение федеральными землями, то есть правомочие государства (Российской Федерации) по распоряжению землей

Термин «управлять» означает руководство, направление действия чего-либо, кого-либо Данное понятие не равносильно юридическому понятию правомочия «распоряжения», которое раскрывается как определение юридической судьбы имущества

Существует, однако, еще одно определение термина «управлять», которое трактуется как распоряжаться, заведовать Между тем, исходя из п 1 ст 209 ГК РФ термин «управление» никак не соотносится с правомочием распоряжения

На основании вышеизложенного, представляется необходимым конкретно определить в законодательстве РФ полномочия федеральных органов исполнительной власти не только по управлению, но и по распоряжению федеральными землями, то есть конкретно определить их права и обязанности по реализации правомочия собственника по распоряжению федеральными землями Кроме того, необходимо конкретно определить тот орган федеральной исполнительной власти, который бы обладал указанными полномочиями Таким органом, как представляется, должно быть Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

Параграф 2 «Понятие земель промышленности как предмета (объекта) права собственности РФ».

Согласно п 1 ст 88 ЗК РФ землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов промышленности

В определении земель промышленности, как представляется, существует неясность относительно того, следует ли считать землями промышленности земли, которые служат для обеспечения деятельности непромышленных организаций, так как очевидно, что земельный участок, на котором расположено непромышленное предприятие, не будет подпадать под категорию земель промышленности

На основании вышеизложенного, представляется целесообразным изложить п 1 ст 88 ЗК РФ в следующей редакции «землями промышленности признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения промышленной деятельности организаций и (или) для эксплуатации объектов промышленности»

В соответствии со ст 3 1 Федерального закона от 25 октября 2001 г № 137-ФЗ «О введении в действие земельного кодекса Российской Федерации» к собственности Российской Федерации относятся те земли промышленности, которые заняты зданиями, строениями и сооружениям, находящимися в собственности РФ, а также земельные участки, предоставленные федеральным казенным предприятиям, федеральным государственным унитарным предприятиям, органам государственной власти Российской Федерации и их территориальным органам

Иными словами, к федеральной собственности могут относиться только те земли промышленности, на которые у Российской Федерации возникло право собственности в соответствии с законодательством о разграничении государственной собственности на землю

Между тем, как представляется, это не означает, что федеральную собственность составляют только те земли, которые прошли процедуру разграничения

Так, например, земельный участок, предоставленный федеральному государственному унитарному или федеральному казенному предприятию, но не прошедший процедуру разграничения, все равно фактически будет находиться в собственности Российской Федерации Субъект РФ или муниципальное образование не смогут стать собственниками такого земельного участка при проведении процедуры разграничения, так как законодательством о разграничении го-

сударственной собственности на землю установлены конкретные критерии такого разграничения, согласно которым данный земельный участок может находиться только в собственности РФ

Это означает, что такой земельный участок будет и «юридически» находиться в собственности Российской Федерации

В параграфе отмечается, что законодательством РФ признается особая социальная значимость федеральных земель промышленности, о чем свидетельствуют положения п 5 ч 5 ст 27 и п 4 ст 87 ЗК РФ, устанавливающие перечень государственных земель промышленности и иного специального назначения, которые в силу своей социальной значимости (оборонной, стратегической, экономической) изъяты из гражданского оборота и могут находиться исключительно в федеральной собственности

Глава 3 «Правовые формы распоряжения государством-собственником землями промышленности» посвящена анализу правовых институтов, обеспечивающих реализацию права федеральной собственности на земли промышленности, которые составляют единый механизм реализации права федеральной собственности на земли промышленности

В главе раскрывается определение понятия «реализация права федеральной собственности на земли промышленности»

Согласно общим принципам гражданского и земельного права государству, как и иным субъектам права собственности, принадлежит правомочие владения государственной землей Однако в действующем законодательстве нет указания, какой государственный орган осуществляет данное правомочие В законодательстве Российской Империи, однако, это было точно указано

После предоставления земельного участка в аренду или в постоянное (бессрочное) пользование государство не передает своего правомочия пользования Данное правомочие остается у государства

Так, в научной литературе существует мнение, что при передаче собственником имущества на праве владения, пользования и распоряжения иным лицам в границах, определяемых собственником, речь идет о передаче имущества во владение, пользование и распоряжение других лиц, границы которых определяются собственником, но не самого права как возможности владения, пользо-

вания и распоряжения принадлежащим ему имуществом (Комментарий к гражданскому кодексу РФ, части первой Под Ред Т Е Абовой, А Ю Кабалкина 2004 Комментарий к п 2 ст 209 ГК РФ)

Передача государством земли в аренду или на праве постоянного (бессрочного) пользования представляет собой передачу земельного участка в пользование, границы которого определяются государством-собственником, но не самого права аренды или постоянного (бессрочного) пользования

Параграф 1 «Предоставление земельных участков промышленности в постоянное (бессрочное) пользование и аренду»

Постоянное (бессрочное) пользование и аренда обеспечивают реализацию правомочия пользования, принадлежащего Российской Федерации как государству-собственнику в отношении федеральных земель, в том числе и федеральных земель промышленности

Субъектом права постоянного (бессрочного) пользования федеральными землями промышленности могут быть только федеральные казенные предприятия, субъектами же права аренды федеральных земель промышленности из федеральных организаций могут являться только федеральные государственные унитарные предприятия Кроме того, на праве аренды федеральными землями промышленности могут владеть частные физические и юридические лица

Из анализа правового статуса федеральных казенных предприятий и федеральных государственных унитарных предприятий следует, что их правовой статус значительно схож между собой, а цели создания обоих видов унитарных предприятий сводятся к решению важных социальных задач, посредством осуществления ими промышленной, научно-технической и иных видов деятельности в сфере промышленного производства

Данное обстоятельство дает основание полагать, что предоставление земельных участков федеральным государственным унитарным предприятиям на праве аренды является необоснованным

В данном случае Российская Федерация, которая передала часть своего имущества своему предприятию, получает арендную плату за использование своим же предприятием этого имущества Представляется, что данная схема не логична

Таким образом, представляется целесообразным передавать федеральные земли промышленности федеральным государственным предприятиям на праве *постоянного (бессрочного) пользования и, соответственно, внести соответствующие* поправки в Закон о государственных и муниципальных унитарных предприятиях

В параграфе затрагивается вопрос правового статуса имущества федеральных предприятий Существующий порядок ответственности федеральных государственных унитарных предприятий по своим обязательствам позволяет недобросовестно отчуждать закрепленное за ними недвижимое имущество, в том числе и земельные участки, без учета воли его собственника Например, при обращении взыскания на имущество федерального государственного унитарного предприятия по его долгам

Данное положение подтверждается судебной практикой Указанный выше порядок противоречит самой сущности федеральных государственных унитарных и казенных предприятий, социальная значимость которых признается российским законодательством

Таким образом, необходимо отменить предписания Закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях, позволяющие недобросовестно отчуждать федеральные земли, предоставленные федеральным казенным предприятиям и федеральным государственным унитарным предприятиям, без учета воли государства-собственника

Порядок предоставления земельного участка для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а аренду предусматривает предварительный выбор земельного участка для строительства конкретного объекта

В соответствии с пунктом 2 статьи 31 ЗК РФ, при предоставлении федеральных земель промышленности в аренду поиском (выбором) соответствующего земельного участка должен заниматься орган местного самоуправления

Наделение органов местного самоуправления полномочиями по выбору земельного участка при предоставлении федеральных земель в аренду противоречит содержанию права собственности, установленному статьей 209 ГК РФ, где говорится, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в от-

ношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц

Кроме того, представляется, что положения п 2 ст 31 ЗК РФ нарушают равноправие Российской Федерации в гражданских правоотношениях с иными субъектами гражданского права, так как в п 1 ст 124 ГК РФ указанно, что Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами

На основании вышензложенного, полномочия по выбору федеральных земельных участков при предоставлении их в аренду, в том числе и под промышленные цели, необходимо передать Российской Федерации и, следовательно, внести соответствующие изменения в ст 31 ЗК РФ

Федеральное законодательство определяет условия предоставления земель для их использования в целях обеспечения деятельности промышленных предприятий и объектов Эти условия являются обязательными для всех участников земельных отношений в данной сфере и не зависят от форм собственности на землю и права пользования землей

Например, к числу обязательных условий к размещению и строительству промышленных объектов относится требование соблюдения федеральных законов и принятых на их основании санитарных правил, экологических норм, требований пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности и др , которые установлены федеральными органами исполнительной власти

Данные нормативные акты устанавливают условия предоставления земель под промышленные объекты, порядок использования земель промышленности и иного специального назначения и порядок размещения промышленных предприятий

В то же время в Земельном кодексе РФ установлено, что порядок использования отдельных видов земель промышленности и иного специального назначения, а также установления зон с особыми условиями использования земель

данной категории определяется в зависимости от субъекта права собственности на указанные земли (п 5 ст 87 ЗК РФ)

В зависимости от формы собственности на указанные земли данный порядок определяется Правительством РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления

Указанные нормы Земельного кодекса РФ противоречат федеральным законам, которые устанавливают условия предоставления земель под промышленные объекты, порядок использования земель промышленности и иного специального назначения, и порядок размещения промышленных предприятий

В случае, если субъектам земельных отношений придется руководствоваться нормами п 5 ст 87 ЗК РФ, то нормы указанных выше федеральных законов и подзаконных актов органов федеральной исполнительной власти не будут применяться при промышленном строительстве на землях субъектов РФ и муниципальных землях, так как в таком случае заказчикам строительства придется руководствоваться тем порядком использования земель промышленности, который будет установлен конкретным субъектом РФ или муниципальным образованием

Представляется, что порядок использования земель промышленности, а также установления зон с особыми условиями использования земель данной категории достаточно четко определен на федеральном уровне федеральными законами и подзаконными актами федеральных органов исполнительной власти и не требует дополнительного регулирования со стороны субъектов РФ и муниципальных образований

Кроме того, правила использования промышленных земель, как земель, на которых располагаются объекты промышленности, деятельность которых связана с отрицательным воздействием на окружающую среду и жизнедеятельность человека, должны быть едины для всех пользователей данными землями, независимо от того, в чьей собственности находятся данные земельные участки и от титула землепользования

Положения п 5 ст 87 ЗК РФ также противоречат ч 2 ст 76 Конституции РФ, в соответствии с которой принимаемые субъектами РФ нормы, содержащие порядок использования земель промышленности не должны противоречить

нормам, содержащимся в федеральных законах Следовательно, субъекты РФ при установлении порядка использования конкретных видов земель специального назначения, прежде всего, обязаны руководствоваться соответствующими федеральными законами

Таким образом, необходимо отменить действие норм п 5 ст 87 ЗК РФ

Одним из обязательных условий предоставления государственных земель промышленности промышленным предприятиям является установление в проектах их строительства санитарно-защитных зон

В данном параграфе анализируются нормативно-правовые акты, регулирующие установление санитарно-защитных зон для предприятий в зависимости от видов производств и отрицательного воздействия их производственной деятельности на окружающую среду

Согласно установленному порядку федеральные земли могут быть предоставлены в пользование для строительства промышленного предприятия (объекта) только на основе проектно-технической документации, подготовленной и утвержденной в установленном законом порядке

Все необходимые требования и условия предоставления государственных (федеральных) земель промышленности в пользование участникам земельных отношений должны быть соблюдены в проекте строительства промышленного предприятия (объекта)

Порядок утверждения предпроектной и проектной документации проектов строительства регулируется нормами Градостроительного кодекса РФ

Анализ п 3 ст 88 ЗК РФ позволяет сделать вывод о том, что предоставление земельного участка промышленного назначения должно осуществляться на основе проектно-технической документации

Однако, согласно п 1 ст 48 ГрК РФ, проектирование объекта строительства осуществляется в границах принадлежащего застройщику земельного участка Таким образом, согласно ГрК РФ сначала должно иметь место предоставление земельного участка, а потом проектирование на нем объекта строительства Данное положение противоречит п 3 ст 88 ЗК РФ

Предоставление земельного участка до этапа проектирования в случае строительства промышленных объектов противоречит логике, так как предос-

тавленный земельный участок может оказаться непригодным для строительства на нем промышленного объекта вообще, либо определенного, конкретного объекта Таким образом, земельный участок промышленного назначения должен предоставляться на основе проектной документации

Положения ГрК РФ, регулирующие общий порядок проведения государственной экспертизы проектов строительства, как следует из анализа ст 4 ГрК, также относятся и к проведению государственной экспертизы проектов строительства промышленных предприятий и объектов

В **параграфе 2 «Предоставление (отчуждение) земельных участков промышленного назначения для строительства в собственность»** анализируется правовой институт предоставления федеральных земель промышленности в собственность частных лиц Рассматривается порядок предоставления данного вида земель в собственность, а также полномочия и структура федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих такую передачу

Параграф 3 «Предоставление земельных участков промышленного назначения при передаче в собственность зданий, строений и сооружений, находящихся в федеральной собственности».

Отчуждение земельных участков, на которых расположены приватизированные объекты федерального недвижимого имущества, происходит в соответствии с положениями п 3 ст 28 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», согласно которым собственники объектов недвижимости расположенных на федеральных земельных участках, обязаны либо взять в аренду, либо приобрести у государства (Российской Федерации) указанные земельные участки

Таким образом, отчуждение данных земельных участков происходит в силу закона на основании решения государства как аппарата власти, которое обязывает государство-собственника продавать земельный участок в случае, ели новый собственник здания, строения или сооружения захочет приобрести данный земельный участок в собственность

На основании вышеизложенного, институт отчуждения земельных участков промышленности, на которых находятся переданные в частную собственность федеральные здания, строения и сооружения, не относятся к институтам,

реализующим правомочие государства по распоряжению землями промышленности

В ряде случаев при отчуждении здания, строения или сооружения из государственной собственности в частную собственность, государство-собственник может не желать отчуждения земельного участка, на котором расположены указанные объекты, о чем свидетельствует судебная практика

При этом принцип «единства судьбы» земельного участка и расположенного на нем объекта недвижимости может служить механизмом при недобросовестном отчуждении земельных участков из государственной (федеральной) собственности

В таком случае предлагается ставить решение вопроса об отчуждении земельных участков, расположенных под передаваемыми в собственность федеральными объектами недвижимости, в зависимость от воли государства-собственника, решения органа исполнительной власти, реализующего правомочия по распоряжению государственным имуществом

Земли промышленного назначения в большинстве случаев отчуждаются из федеральной собственности в порядке приватизации федеральных государственных унитарных предприятий и их имущества

Статья 217 ГК РФ включает понятие приватизации в рамки Гражданского кодекса РФ Согласно данной статье приватизацию государственного и муниципального имущества осуществляют собственники данного имущества В то же время установлено, что собственники государственного и муниципального имущества осуществляют его приватизацию, его передачу в собственность, физическим и юридическим лицам «в порядке, предусмотренном законом о приватизации государственного и муниципального имущества»

При приватизации государственного и муниципального имущества (согласно ст 217 ГК РФ – его собственником) применяются положения ГК РФ, регулирующие порядок приобретения и прекращения права собственности, «если законом о приватизации не предусмотрено иное»

Недостаточная четкость предписаний ст 217 дает основание для принципиального различия их интерпретаций

В юридической литературе обосновывается, например, следующая позиция приватизация определяется, с одной стороны, как временная, переходная мера по формированию материальной базы для развития рыночного хозяйства (Гражданское право в 2 т Том I Отв Ред Проф Е А Суханов М 1998 С 563)

Тем самым признается, что приватизация представляет собой реформу государственной собственности, существовавшей в СССР Реформа же всегда осуществляется государством как аппаратом власти

С другой стороны, решение о приватизации конкретного объекта рассматривается как одна из форм «осуществления публичным собственником своего правомочия по распоряжению принадлежащим ему имуществом» (Гражданское право в 2 т Том I Отв Ред Проф Е А Суханов М 1998 С 564)

Однако, решение о приватизации конкретного объекта является конкретным актом фактического осуществления приватизации и является в этом отношении приватизацией

Представляется, что в принципе нет оснований рассматривать приватизацию как форму осуществления публичным собственником, в частности, государством-собственником своего правомочия по распоряжению принадлежащим ему имуществом

Применительно к данной позиции необходимо учитывать следующие моменты

Государство представляет собой сложно организованное целое, которое проявляется в различных правовых формах Согласно доктрине государства, государство как аппарат власти и государство как собственник представляют собой различные понятия

В романо-германской правовой системе государство как собственник, как участник гражданско-правовых отношений именуется «фиск»

В Российской Империи аналогом фиска являлась казна

Д И Мейер писал, что «нуждаясь во множестве вещей для удовлетворения своих разнообразных потребностей, государство, совокупность граждан, по необходимости одаряется имущественными правами, и, таким образом, является в юридическом быту субъектом гражданского права и в этом качестве называется

казной» Он особо подчеркивал, что «недолжно смешивать казну с государством» (Мейер Д И Вицин А Русское гражданское право 3-е изд , испр СПб , 1864 С 114, 115)

Разделение государства на два вида – государство как аппарат власти и государство как участник гражданско-правовых отношений признается и законодательством Российской Федерации Согласно ст 124 ГК РФ Российская Федерация, выступает в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами

К государству как собственнику относятся, следовательно, все основные, принципиальные положения ГК РФ, касающиеся права собственности Реализацию правомочий государства-собственника осуществляет конкретный государственный орган

В П Мозолин, комментируя п 2 ст 209 ГК РФ, подчеркивает необходимость обратить внимание на то обстоятельство, что «собственник вправе осуществлять реализацию принадлежащих ему прав по своему усмотрению Он не связан волей других лиц в выборе и совершении действий в отношении своего имущества, чем выгодно отличается от субъектов иных вещных прав на данное имущество»

Приватизация осуществляется в соответствии с предписаниями закона, а не по воле государства-собственника

Именно государство как аппарат власти наделено правом издавать закон, а государство-участник гражданско-правовых отношений (фиск, казна) лишено данного права При этом оно обязано подчиняться закону (воле государства как аппарата власти)

На этом основании в комментарии к ст 217 статье В П Мозолин не указывает, что приватизация есть форма реализации собственником правомочия распоряжения (см Комментарий к гражданскому кодексу РФ, части первой Под Ред Т Е Абовой, А Ю Кабалкина 2004 Комментарий ст 217 ГК РФ)

Федеральный закон «О приватизации государственного и муниципального имущества» отменяет положение ст 217 ГК РФ, предоставляющее собственникам данного имущества осуществлять приватизацию

Так в ст 1 Закона указано, что «под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается возмездное отчуждение имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований, в собственность физических и (или) юридических лиц»

Таким образом, Закон о приватизации не признает, что отчуждение государственного и муниципального имущества в частную собственность осуществляется собственником данного имущества

Закон о приватизации фактически исключает понятие приватизации государственного и муниципального имущества из сферы гражданско-правовых отношений Данный закон, как указано в п 1 ст 3, «регулирует отношения, возникающие при приватизации государственного и муниципального имущества, и связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом»

«К отношениям по отчуждению государственного и муниципального имущества, не урегулированным настоящим Федеральным законом, применяются нормы гражданского законодательства» (п 4 ст 3 Закона)

Таким образом, Закон о приватизации юридически проводит четкое разграничение понятий - приватизация государственного и муниципального имущества и продажа государственного и муниципального имущества его собственником как одна из правовых форм реализации собственником принадлежащего ему правомочия распоряжения предметом своего права собственности Следовательно, приватизация и продажа государственного имущества юридически представляют собой разные понятия

Закон о приватизации определяет компетенцию Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в сфере приватизации, а также порядок ее осуществления

Приватизация федеральных предприятий происходит согласно прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества, который утверждается Правительством РФ и содержит перечень федеральных государственных унитарных предприятий, которые планируются приватизировать в соответствующем году

Согласно положениям Закона о приватизации Правительство РФ, утверждая ежегодный план приватизации, действует на основании предписаний Закона о приватизации Далее указанный план в определенный срок должен быть исполнен компетентным федеральным органом исполнительной власти

Соответственно данный государственный орган при приватизации государственного имущества руководствуется нормами Закона о приватизации и утвержденным планом приватизации, который содержит конкретный перечень предприятий, которые необходимо приватизировать

Согласно статье 209 ГК РФ собственник вправе по своему усмотрению решать вопрос отчуждения своего имущества, следовательно, приватизация не является формой реализации государством правомочия по распоряжению государственным имуществом

Представляется невозможным говорить о реализации правомочия государства-собственника по распоряжению федеральным имуществом на том лишь основании, что государственные органы исполнительной власти, реализующие полномочия государства по распоряжению государственным имуществом, имеют право вносить предложения об отчуждении государственного имущества в прогнозный план приватизации Предложение о приватизации государственного имущества не имеет ничего общего с правомочием распоряжения этим имуществом

Представляется, что в тех случаях, когда деятельность находящегося на федеральной земле промышленного предприятия имеет существенное значение для решения государственных задач, такой земельный участок возможно было бы предоставлять собственнику предприятия на основе посессионного права Кроме того, на посессионном праве государственные земельные участки могут предоставляться частным лицам в целях поддержания и развития промышленности страны

Анализ признаков посессионного права позволяет сделать вывод о том, что данный институт мог бы быть применен в настоящее время для решения ряда важных государственных социальных и экономических задач

Прежде всего, институт посессионного права является адекватным принципам современной рыночной экономики, так как предоставляет владельцу по-

сессионного земельного участка большую свободу действий в распоряжении данным земельным участком, нежели действующие на сегодняшний момент институты аренды и постоянного (бессрочного) пользования

В свою очередь, владельцы земли на посессионном праве будут более рационально и добросовестно использовать предоставленную им землю не только из-за того, что государство устанавливает порядок использования данных земель, но и из-за их психологического отношения к данному земельному участку, которое ближе по своей природе к психологическому отношению владельца к своей собственности Такое отношение посессионеров к посессионным земельным участкам способны обеспечить признаки бесплатности использования земельного участка, возможность передачи посессионного права по наследству и возможность отчуждения посессионного права

Таким образом, обеспечивается оптимальное соотношение между интересами частных лиц, которым земля предоставляется на посессионном праве для поддержки и развития их промышленной деятельности, и общественными, государственными интересами, так как государство, предоставляет землю на посессионном праве для того, чтобы владельцы посессионных земель развивали промышленность и экономику страны

При этом обеспечивается сохранение государственных земель промышленности в собственности государства

Целесообразность использования института наследственного права застройки (института во многом аналогичного посессионному праву) также подтверждает зарубежный опыт, в частности опыт Германии

По мнению Т Линде и Р Рихтера наследственное право застройки представляет «идеальное средство содействия жилищному, а также промышленному строительству, если даже не идеальное средство, обеспечивающее возможность осуществления этого строительства» (Linde T , Richter R Erbbaurecht und Erbbauzins in Recht und Praxis Haufe R Verlag Freiburg im Breisgau 1987 S 32)

Параграф 4 «Передача земель из федеральной собственности в собственность субъектов РФ и муниципальных образований».

В настоящее время в России нет специального порядка, который бы регулировал передачу земель из федеральной собственности в собственность субъектов РФ и муниципальных образований

Между тем, исходя из гражданского и земельного законодательства, такое право у Российской Федерации как собственника имеется

Сегодняшнее законодательство, однако, делает акцент на передачу объектов недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, в собственность субъектов РФ и муниципальных образований

Исходя из смысла норм ст 3 1 Закона о введении в действие Земельного кодекса РФ земельные участки, на которых находятся переданные в собственность субъектов РФ и муниципальных образований федеральные объекты недвижимости, должны быть переданы в соответствующую собственность субъекта РФ или муниципального образования, то есть данные земельные участки автоматически становятся их собственностью

Таким образом, государство-собственник не выражает свою волю относительно передачи земельных участков, на которых располагается передаваемый в собственность субъектов РФ или муниципальных образований объект недвижимости, и не реализует свое правомочие по распоряжению данными земельными участками

В **Перечне нормативных актов** и **Библиографии** приведен список нормативных актов, источников, а также теоретической базы, использованной при подготовке диссертационного исследования

Основные выводы и положение диссертации отражены в следующих работах автора:

1 Климов Д Ф Вопросы правового регулирования порядка использования земель промышленности // Закон и право 2007 № 11

2 Климов Д Ф Правовые механизмы реализации права государственной собственности на земли промышленности в Российской империи // Государство и право 2007 № 11

3 Климов Д Ф Правовой механизм реализации права государственной (федеральной) собственности на земли промышленности // Аграрное и земельное право 2007 № 12

Заказ № 35-а/01/2009 Подписано в печать 20 01 2009 Тираж 75 экз Усл п л 1,5

ООО "Цифровичок", тел (495) 649-83-30, (495) 778-22-20
www cfr ru , e-mail info@cfr ru