

На правах рукописи

Фазлиева Лилия Канзеловна

ВОПРОСЫ ВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В
СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Автореферат
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань - 2022

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет».

Научный руководитель:

Султанов Евгений Батырович

доцент, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой конституционного и административного права ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Официальные оппоненты:

Антонова Нана Алиевна

профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

Тепляков Игорь Игоревич

доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права Уральского института управления – филиала ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Пензенский государственный университет»

Защита диссертации состоится «17» февраля 2023 г. в «13» часов «00» минут на заседании диссертационного совета КФУ.051.1 ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 18, ауд. 335.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д. 35.

Сведения о защите, автореферат и диссертация размещены на официальных сайтах ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (<https://vak.minobrnauki.gov.ru>) и ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» (<http://www.kpfu.ru>).

Автореферат разослан «____» _____ 202__ г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Лунева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Основы нормативного правового регулирования института местного самоуправления в его традиционно-демократической форме в системе организации публичной власти закреплены в Конституции Российской Федерации. Однако, главная содержательная характеристика местного самоуправления – предметы ведения, на конституционном уровне не урегулирована.

В главе 8 Конституции Российской Федерации предусмотрены общие, примерные ориентиры определения предметов ведения местного самоуправления. В качестве предметных областей названы: «вопросы местного значения», «задачи, в интересах населения», «публичные функции». При этом понятия: «вопросы местного значения», «задачи, в интересах населения», «публичные функции» и их содержание в Конституции Российской Федерации не раскрываются.

Одним из главных векторов реформы местного самоуправления является доктринальное определение круга (перечня) предметных областей деятельности органов местного самоуправления и необходимых полномочий для их реализации в рамках процесса разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти.

В федеральном законе № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрен перечень вопросов местного значения и определены общие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, в том числе и в сфере земельных отношений.

Разграничение иных предметных областей деятельности органов публичной власти и закрепление специальных полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений устанавливаются как Земельным кодексом Российской Федерации, так и в ряде других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, в подзаконных нормативных правовых актах и в муниципальных правовых актах.

В настоящее время в Российской Федерации идет активная законопроектная работа по совершенствованию нормативного правового регулирования предметных областей деятельности и полномочий органов местного самоуправления.

В сфере земельных отношений также существуют проблемы нормативного правового регулирования, связанные с определением предметных областей и полномочий органов местного самоуправления по резервированию и изъятию земельных участков для муниципальных нужд, по установлению правил землепользования и застройки территорий муниципальных образований, по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также по многим другим вопросам местного значения и отдельным государственным полномочиям в сфере земельных отношений.

Этим обусловлена необходимость научного анализа состояния и практическая значимость совершенствования нормативного правового регулирования вопросов ведения и полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Степень научной разработанности темы диссертации. Некоторые аспекты конституционно-правового регулирования земельных отношений становились предметом пристального изучения ученых-конституционалистов.

Так, Ю.С. Михалычева в работе «Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений» (Москва, 2007) определяет место института «полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений» в общей системе российского права как совокупности полномочий в сфере бюджетного, градостроительного, водного и лесного законодательства.

В рамках научного исследования «Конституционные основы правового регулирования земельных отношений в современной России» (Орел, 2009) Ю.А. Сорокин доказывает, что основы земельных отношений являются частью предмета конституционного правового регулирования, которое предполагает

разграничение предметов ведения и полномочий органов публичной власти в области земельных отношений и предусматривает гарантии прав и законных интересов граждан и их объединений в этой области.

К.Т. Гаджиевым было проведено исследование на тему «Земли для развития поселений как объект муниципально-правового регулирования» (Москва, 2011), в котором автор обосновывает теоретические положения правового регулирования использования земельных ресурсов для развития территорий муниципальных образований, в том числе раскрывает механизм и порядок изъятия и резервирования земель, вопросы управления земельными ресурсами и их использования.

М.Е. Сидоровой в работе «Полномочия органов местного самоуправления в сфере землепользования и строительства и проблемы их реализации» (Москва, 2014) были исследованы вопросы компетенций различных муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления. Автор анализирует юридическую конструкцию «вопросы местного значения» наряду с такими элементами как «полномочия» и «предметы ведения», в результате чего делается вывод о законодательном закреплении компетенции различных муниципальных образований и полномочий органов местного самоуправления исключительно в области строительства и землепользования.

Вопросу собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления посвящено научное исследование Г.Г. Хачиева «Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель» (Москва, 2015) В обозначенной работе автор анализирует общие положения собственных и делегированных полномочий органов местного самоуправления, исследует практику использования органами местного самоуправления полномочий, определяемых вещными правами на земельные участки, а также полномочий по управлению муниципальными землями.

В работе «Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений» (Волгоград, 2015) А.А. Савченко исследуется двойственная природа вопросов местного значения как института муниципального права, а также и других отраслей права. Автор исследования акцентирует внимание на одном из актуальных вопросов местного значения поселенческого уровня – вопросе управления земельными ресурсами.

Проблема правового регулирования процесса реализации публичными образованиями права собственности на землю исследуется в научном труде А.В. Зарщикова «Право собственности публичных образований на землю в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование» (Пенза, 2015). В данной работе также изучаются вопросы ограничения права собственности указанных субъектов на землю в публичных интересах.

В то же время в современной науке муниципального права отсутствует доктринальный анализ структуры общественных отношений в земельной сфере, не существует концепции разграничения предметов ведения органов государственной власти и вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, а также нет анализа соотношения и соответствия вопросов ведения и существующих полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере деятельности органов местного самоуправления по земельным вопросам в пределах их ведения.

Предмет диссертационного исследования – правовые нормы Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, подзаконных нормативных актов Российской Федерации, конституций (уставов), законов и подзаконных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов муниципальных образований, законодательство зарубежных стран, акты договорного правотворчества, правоприменительная практика,

складывающаяся на их основе, а также доктринальные положения о понятии, содержании вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений и определении необходимых полномочий органов местного самоуправления для решения этих вопросов ведения.

Целью диссертационного исследования является формирование целостного научного представления о понятии, видах и содержании вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений и определении необходимых полномочий органов местного самоуправления для решения этих вопросов ведения, а также выработка предложений по совершенствованию нормативного правового регулирования в рассматриваемой области.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- сформулировать научно аргументированное понятие вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений;
- предложить классификацию вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений;
- определить соотношение понятий «предметы ведения», «вопросы местного значения» и «вопросы ведения» в сфере земельных отношений и определить зависимость объема полномочий органов местного самоуправления от круга решаемых вопросов ведения в сфере земельных отношений;
- выявить необходимый и достаточный перечень, а также полноту полномочий органов местного самоуправления по вопросам ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, (в области резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд; в области установления с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований и иным вопросам ведения);

– оценить возможность и целесообразность передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления в областях управления и распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена; перевода земельных участков из одной категории в другую, государственная собственность на которые не разграничена; перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов РФ.

Методологическую основу диссертационного исследования составила совокупность методов и приемов, широко используемых в юридической науке и предполагающие всесторонность, объективность и взаимосвязь исследуемых явлений. Среди них можно выделить: общенаучные методы (анализа, синтеза, индукции, дедукции, аналогии и др.); частно-научные (специально-юридические) методы познания (исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.). В частности, на основе общенаучных методов проведен всесторонний доктринальный анализ института «вопросов ведения» органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, который позволил сделать выводы о понятии, содержании и определении необходимых полномочий органов местного самоуправления для решения этих вопросов ведения. Используя сравнительно-правовой и исторический методы, диссертант провел сравнение положений Конституции Российской Федерации, образующие конституционно-правовые основы местного самоуправления с аналогичными положениями конституций зарубежных стран, что позволило определить общее и особенное развития конституционных основ. Формально-юридический метод применялся для исследования положений федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также отраслевого законодательства, конкретизирующие конституционные основы регулирования института полномочий органов местного самоуправления.

Нормативную и эмпирическую основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные

конституционные законы, федеральные законы и подзаконные нормативные правовые акты федерального уровня, конституции (уставы), законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты муниципальных образований, судебные акты Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и др. Кроме этого были изучены конституции зарубежных стран с целью определения предметов ведения органов местного самоуправления.

Теоретические основы диссертационного исследования выстроены с учетом научных трудов ученых в области конституционного права, муниципального права и иных отраслей права – С.А. Авакьяна, А.А. Акмаловой, Ю.В. Арбатской, А.С. Арутюновой, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, Л.Е. Бандорина, Н.С. Бондаря, С.А. Бурмистровой, Т.М. Бялкиной, А. Васильчикова, В.И. Васильева, В.Э. Волкова, Г.А. Волкова, И.В. Выдрина, Н.А. Гейта, Е.В. Гриценко, В.Н. Данилова, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, Д.В. Димке, М.Ю. Дитятковского, Ю.А. Дмитриева, А.И. Елистратова, Д.С. Железнова, Е.М. Заболотских, М.А. Заниной, К.А. Ишекова, С.В. Кабышева, О.А. Кожевникова, О.Н. Колесовой, О.Е. Кутафина, С.М. Мироновой, Л.Д. Морозовой, С.Б. Нанба, С.В. Нарутто, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового, Ю.В. Пуздрача, Б.В. Россинского, А.М. Сергиенко, А.А. Сергеева, Т.Б. Силиной, Б.В. Смирнова, С.Г. Соловьева, Ю.Н. Старилова, Е.Б. Султанова, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, Ю.А.Тихомирова, В.С. Троицкого, Э.К. Трутнева, А.А. Уварова, Ю.А. Умеренко, В.И. Фадеева, И.С. Чалых, Н.Н. Черногора, В.А. Шишканова, Е.С. Шугриной, Г.Н. Эйрияна, С. Эпштейна.

Научная новизна диссертации состоит в том, что впервые на основе комплексного подхода и системного анализа сформировано целостное научное представление о понятии, видах, содержании и нормативном правовом регулировании вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Предложена авторская дефиниция вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений как части предметов ведения органов государственной власти, представляющие собой, установленные в законодательстве области общественных отношений, которые обязаны и (или) вправе самостоятельно регулировать органы местного самоуправления.

Выработана авторская классификация вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений в основе, которой лежат критерии правовой определенности и субъектной принадлежности вопросов ведения.

Установлено, что в нормативных правовых актах вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений чаще всего закрепляются как функциональные полномочия, где законодатель объединяет область деятельности органов местного самоуправления или их функции в этой области и правовые средства обеспечения этой деятельности.

Обосновано, что подобный подход является причиной коллизий при определении необходимых полномочий органов местного самоуправления для решения вопросов ведения в сфере земельных отношений, особенно в области разграничения или перераспределения полномочий с органами государственной власти и выработаны предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в рассматриваемой области.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Под вопросами ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений следует понимать определенную в законодательстве и других нормативных правовых актах, предметную область деятельности органов местного самоуправления (область общественных отношений), которая представляет собой часть: а) предметов ведения Российской Федерации; б) предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в) предметов ведения субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений. В тоже время, вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, являясь

частью предметов ведения органов государственной власти, представляют собой, установленные в законодательстве области общественных отношений или предметные вопросы в сфере земельных отношений, которые обязаны и (или) вправе самостоятельно регулировать органы местного самоуправления.

2. Классификацию вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений предлагается осуществить по двум критериям.

По степени правовой определенности законодательных формулировок можно выделить:

- вопросы ведения, которые сформулированы как точно очерченная область общественных отношений;
- вопросы ведения, которые сформулированы как участие органов местного самоуправления в реализации предметов ведения органов государственной власти;
- вопросы ведения, которые сформулированы юридически неопределенно (например – «создание условий»), что требует их обязательной конкретизации в других нормативных правовых актах;
- вопросы ведения, которые сформулированы, не как предметная область, а как полномочия органов местного самоуправления;
- вопросы ведения, которые сформулированы как конкретная деятельность.

По субъектной принадлежности вопросы ведения классифицированы на: 1) собственные вопросы ведения в сфере земельных отношений, которые осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно; и 2) вопросы ведения других органов публичной власти.

3. Законодательная неопределенность в формулировании вопросов ведения как областей общественных отношений в сфере земельных отношений приводит к: 1) неполноте полномочий органов местного самоуправления; 2) избыточности полномочий органов местного самоуправления; 3) конкуренции полномочий органов государственной власти и органов местного

самоуправления; 4) конкуренции полномочий органов местного самоуправления различных уровней.

Резервирование и изъятие земельных участков для муниципальных нужд как вопрос местного значения – это такая область общественных отношений, где полномочия органов местного самоуправления сформулированы в законодательстве крайне неопределенно и, по мнению автора, конкурируют с полномочиями органов государственной власти.

Вопрос местного значения по утверждению правил землепользования и застройки является областью конкуренции полномочий органов местного самоуправления различных уровней.

Муниципальный земельный контроль как вопрос местного значения представляет собой область общественных отношений, где неполнота полномочий органов местного самоуправления компенсируется механизмом взаимодействия органов государственной власти с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

4. Область управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности как вопрос ведения не является однородной и в законодательстве все полномочия органов местного самоуправления связаны только с распоряжением земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

Полномочия органов местного самоуправления в области управления и распоряжения земельными ресурсами могут быть классифицированы как: полномочия, осуществляемые от лица собственника применительно к земельным участкам, находящимся в муниципальной собственности; законодательно-распорядительные полномочия; полномочия по организации использования и охраны земельных участков при решении вопросов местного значения; отдельные государственные полномочия, переданные федеральными и региональными законами по управлению земельной собственностью.

Область управления не получила своего развернутого закрепления в полномочиях органов местного самоуправления. Как исключение в работе

проанализированы полномочия в сфере возникновения новых форм взаимоотношений органов публичной власти всех уровней. Примером новых форм межмуниципального сотрудничества является межмуниципальное объединение муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации на основе его нормативного правового акта для комплексного развития территории, совместного решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий как единого социокультурного и экономического пространства.

5. Передача государственных полномочий более целесообразна в сфере распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена. Это объясняется тем, что органы местного самоуправления как публичные участники земельных правоотношений (хозяйствующие субъекты) реализуют правомочие распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Полномочия органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не могут быть переданы поселением муниципальному району, но могут быть перераспределены законом субъекта Российской Федерации с уровня поселения на региональный уровень.

Перевод земельных участков из одной категории в другую, как одна из форм управления земельными ресурсами, является областью, где нецелесообразно передавать отдельные государственные полномочия.

6. Обобщение эмпирической реализации перераспределения полномочий между органами публичной власти различного уровня (органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации) в сфере земельных отношений позволило предложить рекомендации в части установления легитимного запрета перераспределения собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения без их согласия, а также, позволило предложить рекомендации в части указания последовательности действий органов

публичной власти различного уровня при перераспределении полномочий по решению вопросов местного значения с согласия органов местного самоуправления на региональный уровень.

Теоретическая значимость результатов диссертационного исследования будет способствовать развитию конституционной теории, в частности определению вопросов ведения в сфере земельных отношений на муниципальном уровне. Кроме того, отдельные положения диссертационного исследования могут стать научной основой для дальнейшего решения проблемных вопросов и совершенствования категориального аппарата, связанных с вопросами ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что полученные выводы и сформулированные автором предложения могут быть реализованы в дальнейшей правотворческой деятельности по совершенствованию вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений; использованы в практической деятельности органов местного самоуправления при правовом регулировании общественных отношений в сфере охраны и использования земель. Материалы исследования и практические результаты, которые были получены автором в процессе работы, могут быть применены при преподавании дисциплин «Конституционное право России», «Муниципальное право» и соответствующих специальных курсов в юридических вузах, а также при проведении дальнейших научных исследований в области нормативного правового регулирования предметных областей деятельности органов местного самоуправления.

Апробация результатов диссертации. Основные положения диссертационного исследования обсуждались на заседании кафедры конституционного и административного права юридического факультета ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет. Основные результаты диссертации изложены в опубликованных автором статьях, в том числе в Web of Science, в ведущих научных изданиях, рецензируемых ВАК

Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, а также были представлены в форме докладов на: международной научно-практической конференции «Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики», г. Йошкар-Ола, 2019 г.; всероссийской научно-теоретической конференции «Актуальные вопросы конституционного и административного права», г. Ростов на Дону, 2017; всероссийской научно-практической конференции «Теоретические и практические проблемы права», г. Волгоград 2019 г.; всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы частного и публичного права», г. Волгоград, 2020; всероссийской научно-практической конференции «Реализация Конституции: состояние и перспективы», г. Омск, 2021; всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы частного и публичного права», г. Волгоград, 2021.

Структура диссертации. Структура работы обусловлена ее целью и задачами и включает в себя введение, три главы, состоящие из десяти параграфов, заключение и список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается выбор темы и актуальность решаемой научной проблемы, определяется степень её научной разработанности, формулируются объект, предмет, цель и задачи, отражаются методологические основы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, приводится информация о теоретической и практической значимости работы, об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретические основы вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений» состоит из трех параграфов, включает теоретические и сравнительно-правовые подходы к анализу конституционного закрепления областей деятельности местного самоуправления в российском и зарубежных государствах и посвящена исследованию вариантов понятия вопросов ведения органов местного

самоуправления в сфере земельных отношений, проведению их классификации и выявлению проблем законодательного закрепления вопросов ведения в сфере земельных отношений.

В первом параграфе **«Понятие вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений»** установлено, что Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство определяют предметную область деятельности органов государственной власти через понятие – предметы ведения. Для определения предметной области деятельности органов местного самоуправления Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство применяют другое понятие – вопросы местного значения.

Исходя из конституционной формулы о не вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти, Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство пока не содержат положений о разграничении предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения.

Поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти, поднимают проблему соотношения предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения на конституционный уровень.

Поэтому оптимальной моделью взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления является модель, когда между всеми уровнями публичной власти будут четко, детально и последовательно разграничены предметные и общие функциональные сферы и определены полномочия каждого уровня по решению задач своей предметной области.

Вопросы ведения органов местного самоуправления – это те вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения определенных в законе территорий, которые на законной, в том числе и на договорной, основе должны и (или) могут решаться органами местного самоуправления.

Установлено, что вопросы ведения органов местного самоуправления – это, определенная в законодательстве и других нормативных правовых актах, предметная область деятельности органов местного самоуправления (область общественных отношений), которая представляет собой часть: а) предметов ведения Российской Федерации; б) предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; в) предметов ведения субъектов Российской Федерации.

На этой основе сформулировано авторское определение вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений. Вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений представляют собой, установленные в законодательстве области общественных отношений или предметные вопросы в сфере земельных отношений, которые обязаны и (или) вправе регулировать органы местного самоуправления.

Во втором параграфе «Классификация вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений» проведен анализ федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, который позволил осуществить систематизацию вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

В работе предложены два критерия классификации вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Первый критерий – это по степени правовой определенности законодательных формулировок вопросов ведения. По этому критерию можно выделить: 1) вопросы ведения, которые сформулированы как точно очерченная область общественных отношений; 2) вопросы ведения, которые сформулированы как участие органов местного самоуправления в реализации предметов ведения органов государственной власти; 3) вопросы ведения, которые сформулированы юридически неопределенно (например – «создание условий»), что требует их обязательной конкретизации в других нормативных правовых актах; 4) вопросы ведения, которые сформулированы, не как предметная область, а как полномочия органов местного самоуправления; 5)

вопросы ведения, которые сформулированы как конкретная деятельность.

Вторым критерием является субъектная принадлежность вопросов ведения. К первой группе относятся собственные вопросы ведения в сфере земельных отношений, осуществляемые органами местного самоуправления самостоятельно: 1) вопросы местного значения, находящиеся в ведении муниципального образования; 2) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения муниципального образования, перечень которых прямо закреплен в федеральном законе № 131-ФЗ; 3) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право на решение которых закреплено федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Вторая группа – это вопросы ведения других органов публичной власти: 1) вопросы местного значения, которые переданы от других муниципальных образований, на основе соглашения о передаче ими осуществления части своих полномочий; 2) отдельные государственные полномочия, которыми могут быть наделены органы местного самоуправления; 3) вопросы, которые могут осуществляться в связи с перераспределением полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Среди перечисленных предметных областей, вопросы местного значения в сфере земельных отношений, по мнению диссертанта, являются главной частью вопросов ведения органов местного самоуправления, так как именно они являются основой участия муниципальных образований в реализации предметов ведения Российской Федерации, предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предметов ведения субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений.

В третьем параграфе «Проблемы законодательного закрепления понятий «полномочия органов местного самоуправления» и «вопросы ведения» в сфере земельных отношений» проанализированы возможные варианты решения, самой сложной, по мнению автора, проблемы, когда вопросы ведения сформулированы не как предметная область, а как

полномочия органов местного самоуправления.

Отмечается, что примером различного подхода законодателя к закреплению однопорядковых явлений может служить сравнительный анализ двух федеральных законов.

Пункт 15 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд к вопросам местного значения. В тоже время, часть 1 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации резервирование и изъятие земельных участков для муниципальных нужд относит к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений.

Часть 2 статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации закрепляет, что к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений, относится управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. По мнению автора, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, является предметной областью и для этого требуются нормативно закреплённые полномочия.

В качестве прямо противоположного примера, приводится положение п.15 части 1 статьи 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где решение о сносе самовольной постройки, утверждение правил благоустройства и т.п. признаются вопросами местного значения, что, по мнению автора, является полномочиями, а не вопросами местного значения.

Исследование также показало, что достаточно типичной является ситуация, когда законодатель закрепляет не область деятельности и не полномочия, а функции органов местного самоуправления в этой области. В этой связи часто используются такие формулировки как «обеспечение условий»,

«создание условий», «создание, развитие и обеспечение», «осуществление мероприятий по обеспечению» и т. п.

Установлено, что в нормативных правовых актах вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений чаще всего закрепляются как функциональные полномочия, где законодатель объединяет область деятельности органов местного самоуправления, их функции в этой области и правовые средства обеспечения этой деятельности. Основной недостаток такого закрепления вопросов ведения заключается в юридической неопределенности в отношении необходимости осуществления других функций управления в этой сфере и неопределенности в уровне и объёме нормативного правового регулирования полномочий необходимых в связи с реализацией этих функций.

Вторая глава «Вопросы местного значения в сфере земельных отношений находящиеся в ведении органов местного самоуправления» содержит четыре параграфа, в которых проанализированы основные области общественных отношений в сфере земельных отношений и выявлены закономерности нормативного правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в земельных отношениях.

В первом параграфе «Сфера резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд» указано об отнесении данной области общественных отношений к вопросам местного значения, где полномочия органов местного самоуправления сформулированы в законодательстве крайне неопределенно и, по мнению автора, конкурируют с полномочиями органов государственной власти.

При решении вопроса местного значения о резервировании и изъятии земельных участков органы местного самоуправления руководствуются незакрытым перечнем оснований, предусмотренным в отраслевом законодательстве (ст. 49, 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации), приводящим к нарушению прав и законных интересов правообладателей земельных участков.

Кроме этого законодатель не установил каких-либо ограничений при изъятии земельных участков для комплексного развития территории.

Для разграничения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также для предотвращения злоупотреблений и неправомерного принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков у правообладателей предлагается законодательно закрепить термин «публичные нужды» и критерии их определения.

Для этого предлагается внести изменения в ст. 49 Земельного кодекса Российской Федерации, предусмотрев п. 1 «Публичные нужды – это потребности публично-правовых образований, направленные на достижение интересов государства или муниципального образования, осуществление которых невозможно без изъятия (резервирования) движимого и недвижимого имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц».

Во втором параграфе «Область установления с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований» анализируются противоречия в федеральном законодательстве.

Как показал анализ действующего законодательства, проблемной областью выступает вопрос местного значения по утверждению правил землепользования и застройки, который, по мнению автора, является областью конкуренции полномочий органов местного самоуправления различных уровней.

Установлено, что правила землепользования и застройки поселений утверждаются органами местного самоуправления поселений; межселенных территорий – органами местного самоуправления муниципальных районов; городских округов – их органами местного самоуправления (ч. 1-3 ст. 8 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

А в ст. 11 Земельного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов местного самоуправления относится установление правил

землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований.

В п. 1 ст. 39.30 Земельного кодекса Российской Федерации определено, что находящиеся в федеральной собственности земельные участки, расположенные на территориях поселений и городских округов, подлежат безвозмездной передаче в собственность этих поселений и городских округов, если ими (включая и сельские поселения) утверждены генеральные планы и правила землепользования и застройки.

В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» утверждение правил землепользования и застройки относится к вопросам местного значения. При этом п. 3 ст. 14 (перечень вопросов местного значения сельских поселений) не содержит утверждение правил землепользования и застройки территории сельского поселения. Этот вопрос – вопрос местного значения муниципального района.

По мнению диссертанта, Градостроительный кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации требуют уточнения полномочий органов местного самоуправления по утверждению правил землепользования и застройки. Следовательно, следует конкретизировать в кодифицированных градостроительном и земельном законах, что к полномочиям городских поселений относится утверждение правил землепользования и застройки городских поселений, к полномочиям муниципальных районов – утверждение правил землепользования и застройки сельских поселений.

В работе сделан вывод о необходимости привести в соответствие нормы, касающиеся полномочий органов местного самоуправления, содержащиеся в отраслевом законодательстве с нормами Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Автор, проанализировав 32 устава муниципальных районов Республики Татарстан пришел к выводу о применении различных правовых конструкций по установлению правил землепользования и застройки, а именно: «вопросы местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений муниципального района, решаемые муниципальным районом на территориях сельских поселений муниципального района»; «вопросы местного значения, решаемые ОМСУ на территории сельских поселений, входящих в состав района»; «иные вопросы местного значения района, решаемые органом местного самоуправления района на территориях сельских поселений района»; «перечень вопросов местного значения, решаемых органами местного самоуправления района на территориях сельских поселений, входящих в его состав»; «полномочия района по решению вопросов местного значения сельских поселений, входящих в его состав»; «органы местного самоуправления района на территориях сельских поселений, входящих в его состав, решают следующие вопросы местного значения». Применение различных трактовок категориальных элементов вопросов местного значения приводит к неоднозначному пониманию муниципальных прав и обязанностей.

Принимая во внимание изменения, внесенные в Градостроительный кодекс Российской Федерации, которые, по мнению диссертанта, порождают правовую неопределенность, предлагается установить в кодифицированном земельном законодательстве нормы, регламентирующие предоставление земельных участков при осуществлении комплексного развития территории.

Третий параграф «Сфера управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности». Выявлена необходимость включения термина «городская агломерация» в федеральное законодательство для закрепления полномочий по взаимодействию между муниципальными образованиями в сфере управления муниципальной земельной собственностью, так как любая форма межмуниципального сотрудничества должна опосредовать решение вопросов местного значения конкретного муниципального образования. Считаем допустимым создание

городской агломерации в рамках межмуниципального сотрудничества. Для этого требуется внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно внесение правового определения в глоссарий указанного закона: городская агломерация – это межмуниципальное объединение муниципальных образований в границах одного субъекта РФ на основе его нормативного правового акта для комплексного развития ее территории и совместного решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий как единого социокультурного и экономического пространства. Перечень вопросов местного значения и права органов местного самоуправления в границах городских агломераций следует указать в главе 3 указанного закона.

В четвертом параграфе «Муниципальный земельный контроль» установлено, что неполнота полномочий органов местного самоуправления проявляется при решении вопроса местного значения, к которым относится муниципальный земельный контроль. Должностные лица органов местного самоуправления, осуществляющие муниципальный земельный контроль не наделены полномочиями по привлечению лиц, допустивших нарушения закона, к административной ответственности на основании постановления Правительства РФ от 24.11.2021 № 2019, поэтому акт о результатах проверки передается на рассмотрение государственному инспектору. Если государственный инспектор не усмотрит признаков состава административного правонарушения, выданное предписание должностным лицом органов местного самоуправления в области земельного контроля теряет юридическую силу, но фактически не отменяется таким органом. Считаем необходимым во избежание нарушения законных прав предпринимателей и граждан на законодательном уровне предусмотреть порядок действий органов муниципального земельного контроля по выдаче предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, контролю за их исполнением и отмене в случае необоснованной выдачи. На законодательном уровне установить возможность

уполномоченных лиц органов местного самоуправления обращаться в судебные органы с исковыми требованиями о принудительном исполнении предписаний об устранении нарушений земельного законодательства в случае их длительного невыполнения.

Третья глава «Переданные государственные полномочия как вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений» включает три параграфа.

В первом параграфе «Переданные государственные полномочия органам местного самоуправления в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена» выявлен ряд существенных проблем и недостатков, что обусловлено несистемностью вносимых в земельное законодательство Российской Федерации изменений, множеством разноуровневых нормативных правовых актов, регулирующих вопросы разграничения государственной собственности на землю, отсутствием эффективной юридической ответственности за неправомерное управление и распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые разграничена, но которые необоснованно относятся к неразграниченной собственности на землю, а также отсутствием нормативного правового регулирования межведомственного взаимодействия между органами государственной власти и рядом иных причин.

Порядок распоряжения земельными участками, собственность на которые не разграничена, характеризуется определенной сложностью, связанной с неопределенностью компетенции органов публичной власти. Аналитическое исследование материалов судебной практики указывает на ограниченное полномочие у органов местного самоуправления по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена: распорядительные акты в порядке самоконтроля признаются нелегитимными, а заключенные соглашения о возникновении права – ничтожными.

Такая практика нормативного правового регулирования процессов передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления в сфере земельных отношений приводит к выводу, что передача государственных полномочий наиболее целесообразна именно в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена.

Во втором параграфе «Переданные государственные полномочия органам местного самоуправления в сфере перевода земельных участков из одной категории в другую, государственная собственность на которые не разграничена» проведен анализ практики нормативного правового регулирования процессов передачи части государственных полномочий органам местного самоуправления в сфере перевода земельных участков из одной категории в другую, государственная собственность на которые не разграничена.

Перевод разграниченных государственных или муниципальных земель в другую категорию согласно п. 1 ст. 8 Земельного кодекса Российской Федерации осуществляется собственником земли в лице соответствующего органа государственной власти или местного самоуправления. Таким образом, по общему правилу орган местного самоуправления не правомочен принимать решение об отнесении к определенной категории первично предоставляемого участка публичной собственности, права на которую не разграничены, если это полномочие прямо не закреплено за ним в законе субъекта Российской Федерации. Однако подавляющее количество субъектов Российской Федерации перевод земель из одной категории в другую рассматривают в качестве государственной услуги и ограничиваются принятием в указанной связи не закона, а подзаконного акта.

Определено, что в Земельном кодексе Российской Федерации нет нормы, указывающий на конкретный уполномоченный орган по переводу из одной категории в другую земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Автор приходит к выводу, что перевод земельных участков из одной категории в другую, государственная собственность на которые не разграничена является областью, где, по мнению автора, нецелесообразно передавать отдельные государственные полномочия.

В третьем параграфе «Проблемы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений» диссертант отмечает, что из полномочий городских округов, муниципальных районов и городских поселений по решению вопросов местного значения на уровень субъекта Российской Федерации чаще всего передаются полномочия в области землепользования и застройки, в сфере территориального планирования и зонирования, а также по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Анализ норм федерального законодательства позволяет выделить следующие условия перераспределения полномочий: 1) перераспределение полномочий возможно только посредством принятия закона субъекта Российской Федерации; 2) перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации; 3) законы субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий вступают в силу с начала очередного финансового года; 4) установлен запрет на передачу отдельных полномочий.

В любом случае при передаче конкретного полномочия с муниципального уровня на государственный уровень оно не может оставаться муниципальным, поскольку в силу ст. 12 Конституции Российской Федерации органы государственной власти не вправе осуществлять муниципальные полномочия.

Обобщение эмпирической реализации перераспределения полномочий между органами публичной власти различного уровня (органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской

Федерации) в сфере земельных отношений позволило нам предложить рекомендации в части установления легитимного запрета перераспределения собственных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения без их согласия на основе законов субъектов Российской Федерации, указания последовательности действий органов публичной власти различного уровня при перераспределении вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования на региональный уровень.

В **Заключении** подведены общие итоги диссертационного исследования, сформулированы выводы и предложения по использованию его результатов при совершенствовании российского законодательства.

Основные положения диссертационного исследования и ее результаты получили отражение в научных публикациях:

Научные статьи, опубликованные в отечественных изданиях, которые входят в международные реферативные базы данных и системы цитирования (ВАК, Scopus / Web of Science):

1. *Фазлиева Л.К.* Полномочия органов местного самоуправления по установлению целевого назначения земель и его разрешенного использования: анализ теоретических проблем /Л.К. Фазлиева// Вестник Томского государственного университета. – 2021. – № 464. – С. 272-276 (0,31 п.л.).

Научные статьи, опубликованные в журналах, включенных в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (ВАК):

2. *Фазлиева Л.К.* Вопросы местного значения в области земельных отношений: тенденции развития и проблемы российского законодательства / Л.К. Фазлиева, Е.Б. Султанов // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (34). – С. 460-465. (0,38/ 0,2 п.л.).

3. *Фазлиева Л.К.* Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий / Л.К. Фазлиева // Юрист-Правоведъ. – 2020. – № 1 (92). – С. 26-30 (0,31 п.л.).

4. *Фазлиева Л.К.* Резервирование земельных участков через призму полномочий органов местного самоуправления: правовой и правоприменительный дискурс / Л.К. Фазлиева // Алтайский юридический вестник. – 2021. – № 1 (33). – С. 34-37 (0,25 п.л.).

Публикации в иных научных изданиях:

5. *Фазлиева Л.К.* Расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в регулировании вопросов организации местного самоуправления / Л.К. Фазлиева // Актуальные вопросы конституционного и административного права: сборник материалов Всероссийской научно-теоретической конференции (Ростов-на-Дону, 28 февраля 2017 г.). – Ростов-на-Дону, 2017. – С.175-180. (0,38 п.л.)

6. *Фазлиева Л.К.* Полномочия органов местного самоуправления в сфере муниципального земельного контроля как форма управления земельным фондом / Л.К. Фазлиева // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, 11-13 октября 2019 г. / Марийский государственный университет; отв. ред.: З.Ф. Сафин, З.К. Кондратенко, Е.В. Лунева. – Йошкар-Ола: МарГУ, 2019. – С.381-386. (0,38 п.л.)

7. *Фазлиева Л.К.* Полномочия органов местного самоуправления по определению правового режима земель: анализ теоретических проблем / Л.К. Фазлиева // Теоретические и практические проблемы права: материалы Всероссийской научно-практической конференции (24 апреля 2020 г.). – М.: РГУП, 2020. – С. 33-36. (0,25 п.л.)

8. *Фазлиева Л.К.* Акты региональной конституционной (уставной) юстиции, затрагивающие полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений как дополнительный нормоконтроль / Л.К.

Фазлиева // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы всероссийской научно-практической конференции, посв. 100-летию со дня образования Омской академии МВД России (Омск, 10 декабря 2020 г.). – Омск: Омская академия МВД России, 2021. – С. 106-109. (0,25 п.л.)

9. *Фазлиева Л.К.* Полномочия органов местного самоуправления по установлению функционального и территориального зонирования земель муниципальных образований / Л.К. Фазлиева // Актуальные проблемы частного и публичного права: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции, г. Волгоград, 30 октября 2020 г. Вып.13. – Волгоград: ВА МВД России, 2021. — С. 127-131. (0,31 п.л.)

10. *Фазлиева Л.К.* Роль региональной конституционной (уставной) юстиции как судебного нормоконтроля за правотворческой деятельностью муниципальных образований в области земельных отношений /Л.К. Фазлиева // Актуальные проблемы частного и публичного права: сборник научных трудов Всероссийской научно-практической конференции, г. Волгоград, 29 октября 2021 г. Вып.14. – Волгоград: ВА МВД России, 2021. – С. 161-163. (0,19 п.л.)