

УДК 342.25

Пронина Юлия Олеговна

кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права,
Юго-Западный государственный университет

y.o.pronina@gmail.com

Петров Николай Вячеславович

преподаватель кафедры конституционного и гражданского права,
Курская академия государственной и муниципальной службы

petrovkolya97@mail.ru

Берлов Кирилл Дмитриевич

аспирант кафедры гражданского права,
Юго-Западный государственный университет

gpkursk@yandex.ru

Yulia O. Pronina

PhD (Economy) Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Civil Law,
Southwest State University

y.o.pronina@gmail.com

Nikolay V. Petrov

Lecturer of the Department of Constitutional and Civil Law,
Kursk Academy of State and Municipal Service

petrovkolya97@mail.ru

Kirill D. Berlov

Postgraduate student of the Department of Civil Law,
Southwest State University

gpkursk@yandex.ru

**К вопросу о роли муниципальных правовых актов в правовом
регулировании процедуры заключения договора купли-продажи
земельного участка, находящегося в муниципальной собственности**

**To the question of the role of municipal legal acts in the legal regulation of the
procedure for concluding a contract of sale of a land plot in municipal
ownership**

Аннотация. В настоящей статье рассматривается роль муниципальных правовых актов в обеспечении процедуры заключения договора купли-продажи земельного участка. Земельный участок как объект права собственности на сегодняшний день отличается сочетанием частных и публичных начал в правовом регулировании сделок по распоряжению им, совершение которых осложняется рядом подзаконных актов. По итогу исследования авторы обосновывают необходимость постоянного

совершенствования административных регламентов в обороте земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Ключевые слова: земельный участок, муниципальное образование, местное самоуправление, правовой акт, законодательство, правовое регулирование.

Annotation. *This article examines the role of municipal legal acts in the support of the procedure for concluding a contract of sale of a land plot. A land plot as an object of property right today is distinguished by a combination of private and public principles in the legal regulation of transactions on its disposal, the commission of which is complicated by a number of by-laws. Based on the results of the study, the authors substantiate the need for continuous improvement of administrative regulations in the turnover of land plots that are in municipal ownership.*

Keywords: *land plot, municipal formation, local self-government, legal act, legislation, legal regulation.*

Современный гражданский оборот нельзя представить без права распоряжения земельными участками. С принятием Конституции Российской Федерации субъектный состав собственников земельных участков существенно расширился: граждане и юридические лица наравне с публично-правовыми образованиями получили возможность иметь в собственности и использовать в экономической деятельности земельные участки. В статье 36 Конституции Российской Федерации содержится соотношение публичных и частных начал при владении, пользовании и распоряжении земельными участками: с одной стороны, гражданам гарантируется такое право, а с другой стороны ему корреспондирует обязанность обеспечивать сохранность окружающей среды и не нарушать законные права и интересы других лиц при реализации названных правомочий [1].

Исторически сложилось, что земельные участки являются одним из самых ценных экономических ресурсов, что обуславливает достаточно сложный механизм правового регулирования их оборота. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на то, что по сравнению с другими природными объектами, законодатель дает больше возможностей по переходу земельного участка из собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в частную собственность граждан и юридических лиц.

Например, в статье 1.2 Закона РФ «О недрах» указывается, что недра, в том числе полезные ископаемые и энергетические ресурсы, могут находиться только в государственной собственности[2]. Водный кодекс Российской Федерации в качестве общего правила закрепляет государственный вид собственности на водные объекты и лишь в качестве исключения позволяет муниципальным образованиям, гражданам и юридическим лицам иметь в собственности пруд или обводненный карьер. Применительно к лесному участку как объекту права собственности, применяется аналогичное общее правило об отнесении его к объектам государственной собственности, однако, в

части 2 статьи 8 Лесного кодекса Российской Федерации содержится бланкетная норма об определении правового режима права собственности лесного участка в соответствии с земельным законодательством [3].

Вышеизложенное позволяет говорить о том, что среди природных объектов именно земельный участок наиболее мобилен в гражданском обороте. В статье 39.1 Земельного кодекса Российской Федерации среди оснований возникновения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, единственным основанием, которое дает все правомочия собственника (владение, пользование и распоряжение) является договор купли-продажи [4].

Регламентация договора купли-продажи земельного участка является воплощением частных и публичных начал в правовом регулировании перехода права собственности посредством совершения сделки от одного субъекта к другому.

Анализ нормативно-правовой базы, составляющей основу закрепления правил заключения договора купли-продажи земельного участка показывает, что она имеет достаточно сложную структуру.

Общие правила установлены в параграфе 7 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации, где отражено правовое регулирование договора купли-продажи недвижимости [5]. Исходя из законодательных положений, земельный участок рассматривается как самостоятельный предмет договора и как объект недвижимости, который передается как «вспомогательный» вместе со зданием или сооружением, по поводу которого заключается договор. Следует отметить, что Гражданский кодекс Российской Федерации в статьях 549-558 не содержит бланкетных норм, которые обозначают особенности системы правовой регламентации процедуры заключения договора купли-продажи земельного участка.

Все земельные участки, которые могут стать предметом договора купли-продажи можно условно разделить на находящиеся в собственности граждан и юридических лиц и в собственности публично-правовых образований. В первом случае действуют правила, которые применяются и к другим объектам недвижимости, тогда как во втором случае необходимо руководствоваться нормами Земельного кодекса Российской Федерации, устанавливающего институт торгов как инструмент заключения договора купли-продажи земельного участка.

Поскольку земельный участок представляет собой один из важнейших экономических ресурсов, эффективное и оперативное управление их оборотом невозможно без участия органов местного самоуправления. Об этом свидетельствует отнесение к вопросам местного значения полномочий по утверждению правил землепользования (статьи 14-16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Кроме того, о важности и первичности местного самоуправления в пользовании и распоряжении земельными участками говорит отнесение земельного налога к местным (статья 15 Налогового кодекса Российской Федерации). Именно поэтому возрастает актуальность исследования

муниципальных актов в области регулирования процедур заключения договора купли-продажи земельного участка, находящегося в муниципальной собственности.

Изучение муниципальных актов показывает, что они направлены на конкретизацию отдельных элементов договора купли-продажи земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, и принимаются местными администрациями. Согласно пункту 3 части 1 статьи 43 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в систему муниципальных правовых актов входят постановления местной администрации [6].

Например, в Постановлении Администрации города Курска № 1698 от 11.09.2020 «Об утверждении перечня земельных участков на территории города Курска для льготного предоставления в собственность за плату без проведения торгов (аукционов) отдельным категориям граждан» определяет особенности предмета договора купли-продажи (перечень земельных участков, их кадастровые номера), а также цену договора, условия предоставления — без проведения торгов [7].

Особое место в системе нормативных актов, связанных с процедурой заключения договора купли-продажи земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, занимают административные регламенты, под которыми в Федеральном законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ понимаются «нормативные акты, устанавливающие порядок предоставления и стандарт государственной или муниципальной услуги» [8].

Так, Постановление Администрации города Белгорода № 28 от 02.02.2017 утвержден административный регламент по предоставлению муниципальных услуг, связанных с принятием решения проведения аукциона по продаже земельного участка [9]. Этот муниципальный акт определяет, кто может стать контрагентом по договору купли-продажи земельного участка, находящегося в собственности муниципального образования, осуществляющий аукцион на заключение договора субъект (Комитет Земельных и имущественных отношений Администрации города Белгорода), перечень необходимых для участия в аукционе документов, результат оказания муниципальной услуги (решение о проведении либо отказе в проведении аукциона) и сроки принятия решения.

Отдельно хотелось бы отметить, что названный выше административный регламент устанавливает основания для отказа в проведении аукциона, которые связаны с необходимостью уточнения границ земельного участка, с отсутствием зарегистрированного права муниципальной собственности или параметров предельного строительства, а также, сведений о технических условиях подключения; данный земельный участок обременён правом пожизненного наследуемого владения или постоянного бессрочного пользования и т.д. Из этого следует, что именно на уровне муниципального правового акта вырабатываются основания и уточняются основания,

устраняющие предпосылки для заключения договора купли-продажи земельного участка[9].

Проблема определения юридической природы административных регламентов и их место в системе муниципальных правовых актов на протяжении долгого времени является предметом научной дискуссии. Так, по мнению Е.А. Филимоновой, они представляют собой «особый источник муниципального права», направленный на повышение качества оказания муниципальных услуг [10, с.105]. О.В. Яхина рассматривает административные регламенты как «форму, регулиующую порядок действий при предоставлении муниципальных услуг» [11, с.38].

В.Д. Бадоян и С.И. Шамурадова полагают, что административные регламенты являются лишь приложением к муниципальному правовому акту, а сами относятся к системе муниципальных правовых актов косвенно, но предложение о включении их напрямую в систему муниципальных актов нам видится нецелесообразным, поскольку законодатель определил их нормативно-правовой характер [12, с.250].

Применительно к договору купли продажи земельного участка, находящегося в муниципальной собственности, следует отметить, что процедура его заключения является муниципальной услугой и в этом проявляются публичные начала правового регулирования рассматриваемой договорной конструкции. Назначение муниципальных актов в данном случае сводится к установлению предмета и цены договора, продавца (представителя органа местного самоуправления), порядка заключения договора.

На основании вышеизложенного, можно прийти к выводу о том, что роль муниципальных актов в правовом регулировании договора купли-продажи земельного участка, находящегося в муниципальной собственности достаточно значима. Они носят практическую направленность, поскольку для граждан и юридических лиц, желающих приобрести в собственность закрепленный за муниципальным образованием земельный участок, в первую очередь, важны, не обозначенные в Земельном кодексе Российской Федерации общие положения, а особенности процедуры заключения договора, его предмет и цена, которые указаны именно в муниципальных правовых актах. Связи с этим. Мы предлагаем разработать типовой административный регламент по предоставлению муниципальной услуги «заключение договора купли-продажи земельного участка, находящегося в муниципальной собственности». Особенно актуальным это видится в свете конституционной новеллы части 3 статьи 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой, органы государственной власти и органы местного самоуправления составляют единую систему публичной власти в целях эффективного решения задач в интересах населения. Управление земельными ресурсами, безусловно, является задачей, на эффективность решения которой должны быть направлены все управленческие и правовые ресурсы, поэтому качество муниципальных актов в этой области должно оставаться на высоком уровне.

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ) [Текст] // Российская газета. 4 июля 2020 г. № 144.

2. Закон РФ «О недрах» от 21.02.1992 № 2395-1 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

3. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 02.07.2021) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

4. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 02.07.2021) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

5. Гражданский кодекс Российской Федерации (ред. 01.07.2021) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.07.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

7. Постановление Администрации города Курска № 1698 от 11.09.2020 «Об утверждении перечня земельных участков на территории города Курска для льготного предоставления в собственность за плату без проведения торгов (аукционов) отдельным категориям граждан» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

8. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. 02.07.2021 г.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

9. Постановление Администрации города Белгорода № 28 от 02.02.2017 «Об утверждении административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Принятие решения о проведении аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка по инициативе гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка, находящегося в муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2021 г.).

10. Филимонова, Е.А. Юридическая природа и значение муниципальных административных регламентов [Текст] / Е.А. Филимонова // Северо-Кавказский юридический вестник. — 2014. — № 3. — С. 103-107.

11. Яхина, О.В. Муниципальные услуги, муниципальные функции и административные регламенты органов местного самоуправления: правовое

соотношение[Текст]/ О.В. Яхина// Национальная Ассоциация Ученых. — 2015. — № 7-2 (12). — С. 37-38.

12. Бадоян, В.Д., Шамурадов С.И. Система муниципальных правовых актов: теоретические и практические аспекты[Текст]/ В.Д. Бадоян, С.И.Шамурадов // В сборнике: Проблемы реализации общественного контроля на уровне местного самоуправления. сборник материалов Международной научно-практической конференции. ответственный редактор Т.Н. Михеева. — 2016. — С. 247-250.

Literature

1. *The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020) (taking into account the amendments made by the Laws of the Russian Federation on Amendments to the Constitution of the Russian Federation No. 6-FKZ of 30.12.2008, No. 7-FKZ of 30.12.2008, No. 2-FKZ of 05.02.2014, No. 11-FKZ of 21.07.2014, No. 1-FKZ of 14.03.2020) [Text] // RossiyskayaGazeta. July 4, 2020 No. 144.*

2. *The Law of the Russian Federation "On Subsoil" dated 02/21/1992 No. 2395-1 [Electronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).*

3. *Forest Code of the Russian Federation No. 200-FZ dated 04.12.2006 (ed. dated 02.07.2021) [Elec*

tronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).4. Land Code of the Russian Federation No. 136-FZ dated 25.10.2001 (ed. dated 02.07.2021) [Electronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).

5. *The Civil Code of the Russian Federation (ed. 01.07.2021) [Electronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).*

6. *Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 (as amended on 01.07.2021) "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" [Electronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).*

7. *Resolution of the Administration of the city of Kursk No. 1698 of 11.09.2020 "On approval of the list of land plots in the territory of the city of Kursk for preferential provision of ownership for a fee without bidding (auctions) to certain categories of citizens" [Electronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).*

8. *Federal Law "On the organization of the provision of state and municipal services" dated 27.07.2010 No. 210-FZ (ed. 02.07.2021) [Electronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).*

9. *Resolution of the Administration of the City of Belgorod No. 28 dated 02.02.2017 "On approval of the administrative regulations for the provision of municipal services "Making a decision on holding an auction for the sale of a land plot or an auction for the right to conclude a lease agreement for a land plot on the initiative of a citizen or a legal entity interested in providing a land plot that is in municipal ownership or state ownership of which is not delimited" [Electronic resource] // SPS "ConsultantPlus" (date of application: 10.10.2021).*

10. Filimonova, E.A. *The legal nature and significance of municipal administrative regulations [Text]/ E.A. Fillimonova // North Caucasian Legal Bulletin. - 2014. - No. 3.- pp. 103-107.*

11. Yakhina, O.V. *Municipal services, municipal functions and administrative regulations of local self-government bodies: legal relationship [Text]/ O.V. Yakhina // National Association of Scientists. — 2015. — № 7-2 (12). — Pp. 37-38.*

12. Badoyan, V.D., Shamuradov S.I. *The system of municipal legal acts: theoretical and practical aspects [Text] / V.D. Badoyan, S.I. Shamuradov // In the collection: Problems of implementation of public control at the level of local self-government. collection of materials of the International scientific and practical Conference. responsible editor T.N. Mikheeva. - 2016. - pp. 247-250.*