



УДК 347.214.23
ББК 67.4

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПО ПОВОДУ ПРИРОДНЫХ ОБЪЕКТОВ

А.А. Крыцула

Предпринята попытка выявить и рассмотреть актуальные проблемы правового регулирования разграничения полномочий между уровнями власти по поводу природных объектов. Определяется специфика правового статуса публично-правовых образований в отношении использования природных объектов. Рассматриваются гражданско-правовые механизмы, регламентирующие отношения публичной собственности.

Ключевые слова: собственность, природные объекты и комплексы, субъект права, правовой статус, разграничение полномочий, ограничение прав.

Конституционное признание частной, государственной и муниципальной собственности на землю и иные природные ресурсы обусловило динамику правового регулирования отношений публичной собственности.

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) (ст. 124, 125, 214, 215) закрепил порядок участия субъектов публичной собственности в хозяйственном обороте, а также, как отмечает Е.А. Суханов, «предусмотрел не только достаточно стройную систему регламентации отношений публичной собственности, но и определенные возможности ее эффективного использования собственниками» [8].

Государственная собственность на землю и природные ресурсы стала рассматриваться в единстве федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации.

Отметим, что в советский период определяющим в правовом режиме государственной собственности являлся принцип единства фонда государственной собственности. Воз-

никает вопрос: присущ ли данный принцип праву государственной собственности сегодня?

Полагаем, что рассмотрение Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в качестве собственников, противостоящих друг другу, некорректно. Такой вывод основывается на том, что рассматриваемые субъекты в своей совокупности образуют единое государство, соответственно они не могут действовать исключительно в своем «частном» интересе при использовании имущества.

А.В. Венедиктов, исследуя природу государственной социалистической собственности, указывал: «...единым и единственным субъектом права государственной собственности является само социалистическое государство; все без исключения государственные имущества, в чьем бы ведении они не находились, составляют единый фонд государственной социалистической собственности...» [3, с. 314].

В настоящее время праву государственной собственности характерна множественность субъектов, которая, по мнению некоторых ученых [1], обусловлена расширением прав субъектов РФ.

Профессор В.П. Мозолин пишет: «Переход к рыночной экономике, основанной на действии закона стоимости, требует принципиаль-

но новых решений, включающих в себя необходимость широкого внедрения в экономику субординационных сложноструктурных моделей права собственности...» [5].

В.Г. Голубцов, исследуя особенности правовой модели и системы субъектов отношений права публичной собственности, выделяет упрощенную, сложноструктурную координационную и сложноструктурную субординационную модели отношений собственности. При этом ученый отмечает, что последняя модель соответствует институту права государственной (публичной) собственности, и приходит к выводу о том, что «законодательство о праве государственной собственности, как и законодательство о праве собственности вообще, будучи комплексным, содержит публично-правовые элементы (в отношении субъектов, объектов, содержания, оснований возникновения и прекращения), которые позволяют говорить о существовании разновидности права собственности – права государственной (публичной) собственности в рамках классических институтов гражданского права...» [4].

Многосубъектный состав публичной собственности установила Конституция РФ, закрепив ст. 71, 72, 114, 130 правила о разграничении федеральной государственной собственности, собственности субъектов РФ и муниципальной собственности.

Следует отметить, что в ГК РФ отсутствует четкая регламентация разграничения публичной собственности. Норма ст. 214 ГК РФ лишь косвенно регламентирует порядок такого разграничения, определяя, что отнесение государственного имущества к федеральной собственности или собственности субъектов РФ осуществляется в порядке, установленном законом.

Действующее правовое регулирование разграничения имущества между уровнями публичной собственности основывается на ст. 154 ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнения в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

нительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», ст. 26.11 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. 50 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ указанных нормативных правовых актов позволяет выделить два основных принципа разграничения государственной собственности:

1) соблюдение запретов на нахождение имущества в публичной собственности определенного уровня, установленных в результате разграничения полномочий;

2) использование имущества публично-правовыми образованиями для целей, установленных в соответствующих нормативных правовых актах, а именно: для Российской Федерации – Конституцией РФ, для субъектов РФ – ст. 26.11 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», для муниципальных образований – ст. 50 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Соответственно, в федеральной собственности находится: 1) имущество, необходимое для обеспечения осуществления федеральными органами государственной власти полномочий в рамках их компетенции, установленной Конституцией РФ, а также нормативными правовыми актами, определяющими статус этих органов; 2) имущество, необходимое для обеспечения стратегических интересов Российской Федерации в области обороны и безопасности государства, защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан Российской Федерации; 3) имущество, необходимое для обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти, государственных служащих, работников федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений.

В собственности субъектов находится имущество, которое в результате разграниче-

ния полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления необходимо субъекту РФ для достижения целей, указанных в ст. 26.11 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В муниципальной собственности находится имущество, которое в результате разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления необходимо органам местного самоуправления, муниципальным унитарным предприятиям и муниципальным учреждениям для достижения целей, указанных ст. 50 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Имеется правовая неопределенность в вопросе создания особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ) регионального значения на землях, не относящихся к региональной собственности.

Установленная ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ процедура разграничения публичной собственности неоднократно являлась предметом рассмотрения в Конституционном суде Российской Федерации.

Так, Конституционный суд РФ [7] пришел к выводу о том, что положения ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ (в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»), устанавливающие порядок безвозмездной передачи в федеральную собственность и собственность субъектов Российской Федерации имущества, находящегося в муниципальной собственности, в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, в системе действующего правового регулирования предполага-

ют необходимость волеизъявления органа местного самоуправления на такую передачу согласованных действий между органами местного самоуправления и соответствующими органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и не могут рассматриваться как позволяющие исполнительному органу государственной власти Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, осуществляющему полномочия собственника имущества, принимать решения о передаче имущества из муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или в собственность Российской Федерации в одностороннем порядке, игнорируя волеизъявление органов местного самоуправления на такую передачу.

Вопрос о разграничении государственной собственности принципиально важен не только с точки зрения теоретической, но и имеет огромное практическое значение, поскольку именно это обстоятельство и будет определять субъектный состав конкретного гражданского правоотношения.

Однако к понятиям «разграничение» объектов федеральной, региональной и местной собственности применительно к ООПТ и «объявление значения» необходимы некоторые пояснения.

Так, М.М. Бринчук пишет: «Рассмотрим, какие природные ресурсы отнесены к объектам федеральной и региональной собственности федеральным законодательством. Вопросы разграничения объектов федеральной, региональной и местной собственности применительно к особо охраняемым природным территориям решены Федеральным законом “Об особо охраняемых природных территориях”. Особо охраняемые природные территории могут иметь федеральное, региональное или местное значение. В соответствии с ним к особо охраняемым природным территориям федерального значения относятся территории государственных природных заповедников и национальных парков. Территории государственных заказников, памятников природы, дендрологических парков и ботанических садов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов могут быть отнесены либо к особо охраняемым природным территориям феде-

рального значения, либо к особо охраняемым природным территориям регионального значения. Лечебно-оздоровительные местности и курорты могут объявляться особо охраняемыми природными территориями местного значения» [2].

В некоторых судебных решениях также можно встретить подобную позицию. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 15 июня 2005 г. № 53-Г05-27 указано: согласно п. 6 ст. 2 Закона РФ «Об особо охраняемых природных территориях» от 15 февраля 1995 г. № 33-ФЗ, ООПТ могут иметь федеральное, региональное или местное значение и в зависимости от этого являются, соответственно, собственностью Российской Федерации, субъекта Федерации или муниципального образования.

Полагаем, что федеральное, региональное или местное значения природного объекта не разграничивают публичную собственность. Статья 26 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» определяет исключительно порядок признания территорий, занятых памятниками природы, особо охраняемыми природными территориями, то есть данная норма закрепляет механизм изменения правового режима ООПТ, но не решает вопрос отнесения территории к собственности Российской Федерации или ее субъекта.

Пунктами 1 и 2 рассматриваемой статьи определяется значение природного объекта и устанавливается компетенция органа государственной власти на изменение правового режима территории и природного объекта. Так, в соответствии с п. 1 «природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы федерального значения, а территории, занятые ими, – особо охраняемыми природными территориями федерального значения Правительством Российской Федерации по представлению федеральных органов исполнительной власти в области охраны окружающей среды», в соответствии с п. 2 «природные объекты и комплексы объявляются памятниками природы регионального значения, а территории, занятые ими, – особо охраняемыми природными территориями регионального значения соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации» [6].

Анализ вышеуказанных норм позволяет сделать вывод о том, что они не регулируют непосредственно отношения разграничения и возникновения собственности на памятник природы.

Краеугольным в этой связи оказывается то, что объявление значения не может рассматриваться основанием возникновения права собственности на памятник природы. В случаях, когда объявленное значение может быть обеспечено посредством деятельности Российской Федерации, ее субъекта или муниципального образования, в силу разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления памятник природы может быть безвозмездно передан в собственность того публичного лица, которое в рамках своих полномочий обеспечит его значение.

Однако существуют случаи, когда до установления правового режима памятника природы природный комплекс или объект находится в собственности частной. Как следует из п. 4 ст. 26 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», объявление природных комплексов и объектов памятниками природы, а территорий, занятых ими, территориями памятников природы допускается с изъятием занимаемых ими земельных участков у собственников, владельцев и пользователей этих участков.

Таким образом, может возникнуть ситуация, когда объявление федерального или регионального значения произойдет без изъятия соответствующих земельных участков у частных собственников, владельцев и пользователей, памятник природы останется в частной собственности, но в отношении него будет установлено федеральное или региональное значение.

Так что же представляет собой федеральное или региональное значение памятника природы? Полагаем, что при объявлении значения происходит изменение правового режима природного комплекса или объекта посредством применения норм к объявленному природному комплексу или объекту памятником природы, устанавливающих ограничения хозяйственного использования объекта.

При этом можно предположить, что степень значения – федеральная или региональная – определяется исходя из уникальности памятника природы, ценности и значимости для общества конкретного региона либо страны в целом.

Как следует из п. 2 ст. 27 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», собственники, владельцы и пользователи земельных участков, на которых находятся памятники природы, принимают на себя обязательства по обеспечению режима особой охраны памятников природы.

При этом п. 3 ст. 27 ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» устанавливает, что расходы собственников, владельцев и пользователей указанных земельных участков на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы федерального или регионального значения возмещаются за счет средств, соответственно, федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также средств внебюджетных фондов.

Таким образом, ст. 27 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях» допускает ограничение прав частных собственников земельных участков и находящихся на них природных комплексов или объектов, объявленных памятниками природы, и предусматривает их право на компенсацию расходов на обеспечение установленного режима особой охраны памятников природы федерального или регионального значения за счет средств, соответственно, федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации, а также средств внебюджетных фондов, но не устанавливает собственника в зависимости от объявленного значения.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Батяев, А. А. Справочник собственника, или институт собственности от начала до конца

/ А. А. Батяев. – Электрон. дан. – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». – Загл. с экрана.

2. Бринчук, М. М. Экологическое право : учеб. для вузов / М. М. Бринчук. – Электрон. дан. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – Загл. с экрана.

3. Венедиктов, А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1948. – 314 с.

4. Голубцов, В. Г. Публично-правовые субъекты в гражданском праве : монография / В. Г. Голубцов. – Электрон. дан. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – Загл. с экрана.

5. Мозолин, В. П. Право собственности в Российской Федерации в период перехода к рыночной экономике / В. П. Мозолин. – Электрон. дан. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – Загл. с экрана.

6. Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон от 14.03 1995 г. № 33-ФЗ (в ред. от 27.12 2009 г.). – Электрон. дан. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – Загл. с экрана.

7. По запросу Законодательного Собрания Республики Карелии о проверке конституционности ряда положений части 11 статьи 154 Федерального закона от 22.08 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”», а также жалоб главы города Екатеринбурга на нарушение теми же законоположениями конституционного права на местное самоуправление : определение Конституционного Суда РФ от 07.12 2006 г. № 542-О // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2007. – № 2. – С. 16–22.

8. Суханов, Е. А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс / Е. А. Суханов // Гражданский кодекс России. Проблемы. Теория. Практика. – Электрон. дан. – Доступ из справ.-правовой системы «Гарант». – Загл. с экрана.

**ACTUAL PROBLEMS OF HARMONIZATION OF THE LEGISLATION
IN SPHERE OF DIFFERENTIATION OF POWERS BETWEEN LEVELS
OF THE PUBLIC POWER CONCERNING NATURAL OBJECTS**

A.A. Krytsula

An attempt to reveal and consider actual problems of legal regulation of differentiation of powers between levels of the power concerning natural objects is undertaken. The specificity of the legal status public legislative formations in relations of the use of natural objects is defined. The civil law mechanisms regulating the relations of the public property are considered.

Key words: *property, natural objects and complexes, legal subject, legal status, differentiation of powers, restriction of rights.*