

На правах рукописи

УРСУ АНАСТАСИЯ ВАЛЕРЬЕВНА

**ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО
ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В АРЕНДУ:
ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ**

Специальность 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень - 2008

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель: заслуженный юрист
Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор
Сунцов Александр Павлович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Кочев Владимир Александрович
кандидат юридических наук, доцент
Барбаков Григорий Олегович

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Югорский
государственный университет»

Защита состоится 20 декабря 2008 года в 13.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан 18 ноября 2008 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Местное самоуправление в России является одной из основ конституционного строя, основополагающим принципом организации публичной власти. В качестве публичной власти местное самоуправление¹ прежде всего обеспечивает защиту тех интересов граждан, которые основаны на совместном их проживании на определенной территории².

Органы местного самоуправления, как и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, заинтересованы в эффективном регулировании земельных отношений, развитии земельного рынка и осуществлении действенного контроля за надлежащим использованием земельных участков на своей территории. Вместе с тем, вопрос о разграничении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в сфере земельных правоотношений регулируется, прежде всего, Конституцией Российской Федерации и федеральными законами. Хотя до разграничения государственной собственности на землю в отношении неразграниченных государственных земель полномочия по распоряжению этими землями осуществляют органы местного самоуправления или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Весьма условно все полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений можно классифицировать на две группы. Во-первых, это полномочия органов местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. Во-вторых, это полномочия в отношении управления и распоряжения землями, относящимися к неразграниченной государственной собственности.

В этой связи проблема разграничения государственной собственности на землю и определения всех возможных нормативно закрепленных способов возникновения муниципальной собственности на землю является наиболее

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 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 и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. № 3. 2006.

² См.: Основные положения государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации: Указом Президента РФ от 15 октября 1999 г. // Российская газета. 1999. № 210.

актуальной. Отчасти это обусловлено тем, что нормы, регулирующие право собственности муниципальных образований на землю, содержатся не только в Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ), но и в актах различной отраслевой принадлежности – Конституции Российской Федерации, Земельном кодексе РФ (далее – ЗК РФ), законах об охране природы, рациональном использовании природных ресурсов и других источниках.

Так, нормами введенного в действие в 2001 году ЗК РФ изменена система оснований и порядок возникновения, изменения и прекращения прав на землю. Согласно его нормам органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечить управление и распоряжение земельными участками, которые находятся в их собственности и (или) в ведении, на принципах эффективности, справедливости, публичности, открытости и прозрачности процедур предоставления таких земельных участков. В рамках данных обязанностей органы местного самоуправления уполномочены принимать нормативные акты, устанавливающие процедуры и критерии предоставления земельных участков, в том числе порядок рассмотрения заявок и принятия решений; устанавливают специальный орган, уполномоченный управлять и распоряжаться земельными участками; обеспечивают подготовку информации о земельных участках, предоставляемых гражданам и юридическим лицам на определенном праве, и заблаговременную публикацию такой информации.

В определенной мере это обусловлено тем, что в начале 90-х годов приватизация объектов торгово-бытовой инфраструктуры, нежилых помещений одновременно с передачей в собственность находящихся под ними земельных участков была для местных властей первоочередной задачей. Характеризуя этот период, ряд авторов утверждает, что многие поправки в законы, регулирующие приватизацию, были специально пролоббированы, чтобы снять с чиновников ответственность и создать безнаказанную и бесконтрольную ситуацию с целью присвоения за небольшие деньги оставшейся части неприватизированной собственности¹.

¹ См., например: Приватизация собственности в Российской Федерации: проблемы теории и практики / Береговой В.В.; под. ред. Аверина А.В. Владимир: Транзит - ИКС, 2006. С. 5.

Муниципальные образования теряли муниципальные предприятия торговли, бытового обслуживания, социальной сферы, которые впоследствии перепродавались по более высоким ценам с изменением профиля прежней деятельности, и вынуждены были тратить бюджетные средства на постройку аналогичных объектов на новых земельных участках. В итоге они лишились значительной части собственности, в том числе и земельной, которая могла способствовать наполнению муниципальных бюджетов.

Развитие налогового и бюджетного законодательства Российской Федерации сопровождалось появлением новых ограничений, не позволяющих муниципалитетам обходить установленное правило, увеличивать бремя, возлагаемое на налогоплательщиков, устанавливать не предусмотренные федеральным законом взносы и платежи. Это защищало экономику от произвольного изменения налогового режима, но одновременно лишало органы местного самоуправления возможности находить дополнительные источники налоговых доходов своих бюджетов¹.

В этих условиях приоритетным источником пополнения местных бюджетов следует рассматривать арендную плату² как один из видов неналоговых доходов пополнения бюджета местного самоуправления.

Аренда земельных участков остается наиболее популярной формой использования земель, поскольку физические и юридические лица больше заинтересованы во временном обладании земельными участками, а публичные образования - в сдаче в аренду для извлечения дохода.

При разработке нового земельного законодательства не удалось избежать противоречий в регулировании арендных отношений. Сегодня эти недостатки нормотворческой техники федерального законодателя пытаются устранить органы местного самоуправления, принимая в рамках своей компетенции акты, регулирующие порядок предоставления муниципальных и неразграниченных государственных земель в аренду.

¹ Сергеев А.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 187.

² См. Постановление Правительства РФ от 26 июня 1999 г. № 694 «О федеральной целевой программе «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999 – 2002 годы» // СЗ РФ. 1999. 27. Ст. 3379.

Так же сложным и малоизученным остается вопрос о реализации органами местного самоуправления полномочий по передаче находящихся в их собственности земель в аренду гражданам и юридическим лицам.

Указанные обстоятельства подчеркивают, что проблемы правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по передаче земель в аренду являются актуальными и практически значимыми как для науки муниципального права, так и для правоприменительной практики, что и обусловило выбор темы диссертационного исследования.

Степень разработанности темы диссертационного исследования. В работе используются труды ученых по конституционному, муниципальному и земельному праву: Г.А. Аксененка, Ф.Х. Адиханова, С.А. Боголюбова, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, Г.А. Волкова, Г.А. Гаджиева, Е.А. Галиновской, Б.В. Ерофеева, Ю.Г. Жарикова, И.А. Иконицкой, Б.Д. Ключкина, А.Л. Корнеева, А.Н. Кокотова, Н.И. Краснова, О.И. Крассова, О.Е. Кутафина, С.Н. Максимова, В.И. Фадеева, М.В. Попова, И.Ф. Панкратова, А.А. Сергеева, Н.А. Сыроедова, М.Ю. Тихомирова, Б.И. Уткина, Г.Н. Чеботарева, Г.В. Чубукова, В.В. Чубарова и др.

Вопросам аренды муниципальных земель и полномочиям органов местного самоуправления по передаче земель во владение и пользование в юридической науке стали уделять внимание лишь в последние годы. Однако эти исследования были посвящены в целом вопросам муниципальной собственности на землю (М.В. Попов¹) либо проблемам правового регулирования арендных отношений (Л.Т. Кокоева²); договору аренды земельных участков (О.П. Скребкова³) и вопросам аренды земли по российскому законодательству (М.М. Ахметшина⁴, С.С. Шерстнев⁵).

В то же время проблеме полномочий органов местного самоуправления в регулировании арендных отношений с земельными участками не уделялось должного внимания. Поэтому выбор темы диссертационного исследования обусловлен не только ее актуальностью, но и недостаточной

¹ См.: Попов М.В. Право муниципальной собственности на землю в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001.

² См.: Кокоева Л.Т. Основные проблемы гражданско-правового регулирования арендных отношений: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

³ См.: Скребкова О.П. Договор аренды земельных участков: Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003.

⁴ См.: Ахметшина М.М. Аренда земли по российскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002.

⁵ См.: Шерстнев С.С. Аренда в земельном праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004.

разработанностью вопросов правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в аренду.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере полномочий органов местного самоуправления по передаче земельных участков в аренду.

Предметом исследования являются нормы конституционного, муниципального, земельного законодательства, регулирующие отношения по реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере управления землей, в том числе регулирующие разграничение данных полномочий между органами публичной власти и устанавливающие процедуры предоставления земель в аренду; а также судебная практика и научные труды по данной проблеме.

Целью настоящего диссертационного исследования является проведение комплексного, системного анализа конституционно-правового регулирования полномочий органов местного самоуправления по передаче земель в аренду юридическим и физическим лицам и выработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

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

- исследовать историко-теоретические аспекты развития полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации по предоставлению земель в аренду;

- рассмотреть федеральные основы полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации по предоставлению земель в аренду;

- проанализировать особенности законодательства субъектов Российской Федерации в сфере полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в аренду в Российской Федерации;

- определить особенности разграничения полномочий по передаче земельных участков в аренду между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

- обобщить практику реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере передачи земельных участков в аренду;

- сформулировать предложения по совершенствованию федерального законодательства, в части реализации полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации по предоставлению земель в аренду.

Методологические основы диссертационного исследования составили: диалектический подход к сущности и содержанию полномочий органов местного самоуправления в Российской Федерации по предоставлению земель в аренду; общенаучные подходы - системный, структурно-функциональный, прогностический, комплексный, социально-личностно-деятельностный; конкретно-научные подходы - историко-правовой, сравнительно-правовой, экспериментально-правовой, демографический, социально-экономический; принципы - объективности, единства исторического и логического, теоретического и эмпирического.

Нормативная база диссертационного исследования. В процессе подготовки работы проведен анализ положений Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, кодифицированных актов в сфере земельного и гражданского права, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, а также нормативных актов органов местного самоуправления в части реализации полномочий по предоставлению земель в аренду.

Эмпирической основой диссертационного исследования являются: нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации (Ленинградской, Псковской, Тюменской областей, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа). Автором использованы материалы научно-практических конференций, официально опубликованной статистики.

В ходе подготовки диссертации проведен экспертный опрос более ста сотрудников органов местного самоуправления Тюменской области и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно является одним из первых исследований на монографическом уровне проблем конституционно-правового регулирования полномочий органов

местного самоуправления в Российской Федерации по предоставлению земель в аренду.

Своеобразие изучения объекта исследования заключается в необходимости одновременного применения в процессе исследования норм конституционного, муниципального, земельного и гражданского права.

В диссертации исследуются основные дискуссионные вопросы соотношения норм Конституции РФ и федерального законодательства в регулировании арендных отношений; анализируется нормотворчество субъектов Федерации, материалы судебной практики по вопросам реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере предоставления земельных участков в аренду; вносятся отдельные предложения по совершенствованию законодательства и толкованию некоторых правовых положений, что и составляет вклад соискателя в разработку темы.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Наделение органов местного самоуправления полномочиями по управлению неразграниченными государственными землями – не что иное, как наделение отдельными государственными полномочиями. При этом должны соблюдаться требования, установленные ст. 132 Конституции Российской Федерации. В то же время федеральным законодательством – новой редакцией статьи 3 Закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» – не установлен перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления по реализации вышеназванных полномочий; не установлен порядок контроля и уполномоченный контролирующий государственный орган за реализацией переданных полномочий. В связи с этим диссертант предлагает внести соответствующие дополнения в федеральный закон, конкретизировав права и обязанности органов местного самоуправления при реализации полномочий по управлению неразграниченными государственными землями и определив контролирующие органы на уровне субъектов Российской Федерации и их полномочия, ответственность органов местного самоуправления за исполнение вверенных полномочий ненадлежащим образом.

2. В соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности. Городские и сельские поселения лишены права распоряжаться неразграниченной земельной собственностью, что не соответствует смыслу статьи 9 Конституции РФ, провозглашающей землю основой жизнедеятельности народа, проживающего на соответствующей территории. В связи с этим диссертантом сформулировано положение о необходимости наделить городские и сельские поселения полномочиями осуществлять муниципальный земельный контроль за целевым использованием земельных участков, находящихся в границах территории поселения. Такой подход в большей мере обеспечит соблюдение интересов населения городских и сельских поселений и приведет к уравниванию прав муниципальных образований.

3. Основания возникновения муниципальной собственности на землю предусмотрены Конституцией РФ и принятым в ее развитие земельным законодательством федерального и регионального уровня. Однако отдельные виды отношений до сих пор не урегулированы законодательством. Так, не принят федеральный закон об основаниях и порядке приобретения выморочного имущества (в виде земельных участков) муниципальными образованиями. В связи с этим предлагается на законодательном уровне установить единую для всех муниципальных образований процедуру приобретения находящегося на их территории (в пределах границ муниципального образования) выморочного имущества.

4. Конституционно-правовые основы полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков в аренду - это основные принципы, содержащие общие условия регулирования земельных отношений, и принятые в их развитие законодательные акты, обеспечивающие баланс интересов публичной власти различного уровня и

населения при предоставлении органами местного самоуправления земель различных форм собственности в аренду.

5. Исходя из анализа нормативных актов, устанавливающих процедуры предоставления земель в аренду, следует, что большинство процедур (кроме конкурса и аукциона) в основном носят административный характер. Чаще всего заключение договора аренды происходит на основании административного акта (решения о предоставлении земли в аренду) органа местного самоуправления. Поскольку в различных муниципальных образованиях процедуры носят аналогичный характер, а административное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к совместному ведению России и ее субъектов, то предлагается установление процедур предоставления земельных участков отнести к ведению субъектов Российской Федерации. Процедура предоставления земельных участков, установленная на уровне субъекта Российской Федерации, будет едина для всех муниципальных образований, расположенных в пределах его территории, что приведет к упрощению правового регулирования данного вопроса. К компетенции муниципалитетов следует отнести определение уполномоченных органов, которые вправе принимать соответствующие административные решения о предоставлении земли в соответствии с вышеназванными процедурами.

6. Согласно нормам ЗК РФ полномочия органов местного самоуправления по управлению и распоряжению землями не ограничены лишь в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности. В этой связи отмечается, что часть 1 ст. 50 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹, в которой установлены возможные случаи нахождения в собственности муниципальных образований имущества, не соответствует смыслу ст. 19 ЗК РФ, в соответствии с которой в муниципальной собственности могут находиться земли не только для решения вопросов местного значения; осуществления отдельных государственных полномочий; обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных

¹ СЗ РФ. 2007. № 43. Ст. 5084.

лиц; для решения вопросов, право решения которых предоставлено органам местного самоуправления федеральным законом и которые не отнесены к вопросам местного значения, а для осуществления любых целей, как в пределах границ муниципального образования, так и за его пределами. Поскольку ЗК РФ является специальным законом в области регулирования земельных отношений, предлагается положения ч. 1 ст. 50 Федерального закона «Об общих принципах...» в отношении земельных участков привести в соответствие с нормами ст. 19 ЗК РФ. Об этом свидетельствуют пп. 15 ч. 2 ст. 50 и пп. 14 ч. 3 ст. 50 ФЗ от 6 октября 2003 г., в которых установлено, что в собственности поселений и муниципальных районов могут находиться «земельные участки, отнесенные к муниципальной собственности поселения (муниципального района) в соответствии с федеральными законами».

7. Представляется не совсем логичным отсутствие запрета на передачу в аренду отдельных видов земель, в отношении которых согласно пункту 8 статьи 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» существует запрет на приватизацию. В связи с чем предлагаются соответствующие изменения в федеральное законодательство.

8. Соискателем сформулирован вывод о том, что решение о развитии соответствующей территории должно приниматься не любым органом местного самоуправления, как это установлено в п. 2 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ, а только представительным органом по результатам публичных слушаний. Это связано с необходимостью учета интересов населения, проживающего в аварийных домах. В связи с чем представляется необходимым внести в п. 2.1 статьи 30 ЗК РФ норму следующего содержания: «решения о развитии застроенной территории принимаются представительными органами местного самоуправления с учетом результатов публичных слушаний».

9. Договор аренды с множественностью лиц на стороне арендатора заключается на основании решения органов местного самоуправления о предоставлении прав на испрашиваемый земельный участок только при наличии совместного обращения правообладателей объекта недвижимости. В связи с чем предлагается дополнить п. 5 ст. 36 ЗК РФ нормой следующего

содержания: «в случае отсутствия совместного обращения граждан или юридических лиц с заявлением о заключении договора аренды уполномоченный орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора на основании заявления первого обратившегося из указанных лиц. При этом обязательным условием договора аренды является условие сохранения за иными лицами права на безусловное вступление в договор».

Практическая значимость диссертационного исследования. Разработанные диссертантом теоретические положения, выводы и предложения могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в частности, при разработке и совершенствовании законодательства, регулирующего различные аспекты полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков в аренду, а также в правоприменительной практике судебных органов.

Выводы и предложения, содержащиеся в диссертационном исследовании, могут служить основой для дальнейших научных исследований по проблемам конституционно-правового регулирования полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений и применяться в учебном процессе для преподавания курса «Муниципальное право Российской Федерации».

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные теоретические положения и практические рекомендации, содержащиеся в настоящем диссертационном исследовании, опубликованы в семи научных статьях, обсуждались на кафедре конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета, представлялись на VII окружной конференции молодых ученых «Наука и инновации XXI века».

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и нормативных актов.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрывается актуальность темы диссертационного исследования, его теоретическая и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, его объект и предмет, обосновывается научная новизна, указывается нормативная база, эмпирическая и методологическая основы работы, сферы апробации полученных результатов, а также перечень основных положений, выносимых на защиту.

Первая глава – «Правовые основы полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в аренду» – состоит из трех параграфов. В первом параграфе – *«Историко-теоретические аспекты развития полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в пользование»* – на основе глубокого исследования исторических аспектов закрепления в законодательстве России полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в пользование отмечено, что многолетняя история развития полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений позволяет познать тот факт, что органы власти на местах обладали широкими полномочиями в сфере управления землей. Нормативно-правовыми актами советского периода данные органы наделялись командно-распорядительными полномочиями и полномочиями по контролю за использованием государственных земель. Однако если говорить о полномочиях Советов народных депутатов по управлению землями, то они, скорее, были формой выражения политики государства по передаче во временное пользование государственных земель и контролю за их надлежащим использованием. Органы местного самоуправления стали приобретать собственные полномочия по владению, пользованию и распоряжению землями лишь с момента закрепления на конституционном уровне муниципальной собственности на землю.

По мнению автора, конституционно-правовое регулирование права муниципальной собственности на землю началось с 24 мая 1991 года, с внесения поправки в статью 138 Конституции (Основного закона) РСФСР. Однако новое содержание оно получило с принятием Конституции РФ, провозгласившей землю основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и установившей в качестве

одной из гарантий местного самоуправления муниципальную собственность на землю. На основании проведенного анализа основных категорий в исследуемой сфере автор делает вывод о том, что под полномочиями органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков аренду в рамках настоящего исследования следует понимать комплекс прав и обязанностей, предоставленный выборным и иным органам местного самоуправления, для осуществления задач и функций местного самоуправления по участию в эффективном регулировании земельных отношений, развитию земельного рынка и осуществлении действенного муниципального контроля за надлежащим использованием земельных участков на своей территории, переданных в аренду.

Во втором параграфе – «Конституционные основы полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в аренду» – автором исследуются нормы Конституции Российской Федерации, устанавливающие конституционные основы полномочий муниципальных образований по управлению землей. В частности, подчеркивается, что закрепленная в части 1 статьи 9 Конституции РФ характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, позволяет говорить о трех основных публичных интересах муниципальных образований: экономическом, экологическом и социальном. Согласно Конституции земля может находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (часть 2 статьи 9), а вопросы владения, пользования и распоряжения землей находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72).

Положения Конституции РФ о том, что условия и порядок пользования землей определяется на основе федерального закона (части 3 статьи 36) позволили автору сформулировать вывод о том, что Конституцией РФ установлена лишь возможность нахождения земли в муниципальной собственности, но окончательное решение вопроса о существовании в России муниципальной собственности на землю оставила на усмотрение федерального законодателя.

В то же время Конституцией РФ (ст. 130, 132) установлен принцип, согласно которому местное самоуправление в Российской Федерации

обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью; органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью. Таким образом, по мнению автора, Конституция РФ, провозглашая землю основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, устанавливает основы правового регулирования права собственности на землю, разграничения государственной собственности на землю, гарантии местного самоуправления, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, относит земельное законодательство к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Подводя итоги исследования научных подходов к понятию конституционные основы полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в аренду, позиции ученых по этому вопросу, законодательную практику, автор сформулировал **следующие выводы**.

Конституционно-правовые основы полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков в аренду - это основные принципы, содержащие общие условия регулирования земельных отношений, и принятые в их развитие законодательные акты, обеспечивающие баланс интересов публичной власти различного уровня и населения при предоставлении органами местного самоуправления земель различных форм собственности в аренду.

Наделение органов местного самоуправления полномочиями по управлению неразграниченными государственными землями есть не что иное, как наделение отдельными государственными полномочиями. При этом должны соблюдаться требования, установленные статьей 132 Конституции РФ. В то же время федеральным законодательством – новой редакцией статьи 3 Закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» – не установлен перечень прав и обязанностей органов местного самоуправления по реализации вышеназванных полномочий; не установлен порядок контроля и уполномоченный контролирующий государственный орган за реализацией переданных полномочий. В связи с чем диссертантом предлагается внести соответствующие дополнения в федеральный закон,

конкретизировав права и обязанности органов местного самоуправления при реализации полномочий по управлению неразграниченными государственными землями и определив контролирующие органы на уровне субъектов Российской Федерации и их полномочия, ответственность органов местного самоуправления за исполнение вверенных полномочий ненадлежащим образом.

При определении оснований возникновения собственности на землю и полномочий публичных образований в сфере управления земельными ресурсами приоритетному применению подлежат нормы ЗК РФ и Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ». Незавершенность процедуры разграничения государственной собственности на землю диктует разделение полномочий на две группы. В отношении земельных участков, собственниками которых являются публичные образования, законодателем каких-либо ограничений полномочий не установлено. В отношении земель, находящихся в неразграниченной государственной собственности, полномочия по распоряжению осуществляют органы местного самоуправления или органы исполнительной власти субъектов Федерации, за исключением оговорок, предусмотренных законодательством РФ об автомобильных дорогах и дорожной деятельности.

В сфере предоставления земельных участков в аренду должны применяться нормы специального права – ЗК РФ Градостроительного кодексов РФ. Нормы ГК РФ должны применяться в данном случае subsidiarily. Поскольку вопросы владения, пользования и распоряжения землей, разграничение государственной собственности и земельное законодательство отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, то по перечисленным предметам ведения субъекты Федерации в рамках опережающего регулирования вправе принимать свои законы и иные правовые акты, не противоречащие федеральным законам.

Основная часть полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений направлена на решение вопросов местного значения, но от реализации некоторых полномочий, таких, например, как установление правил землепользования и застройки городских и сельских поселений, зависят не только интересы проживающих на территории поселения граждан,

но и частных предпринимателей и юридических лиц, пополняемость местных бюджетов, реализация национальных проектов¹.

В третьем параграфе – «Пределы законодательства субъектов Российской Федерации в сфере полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в аренду» – диссертант исследует нормативно-правовой материал субъектов Российской Федерации (Ленинградской, Псковской, Тюменской областей, городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа) и отмечает, что в соответствии со ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению помимо земельного законодательства (ч. 1 п. «к») отнесены вопросы владения, пользования, распоряжения землей (п. «в»)... Отношения по поводу владения, пользования, распоряжения землей нельзя квалифицировать как исключительно земельно-правовые или исключительно гражданско-правовые. Так, при аренде земельных участков общественные отношения одновременно регулируются нормами гражданского и земельного законодательства. В связи с чем необходимо дифференцировать сами арендные отношения: те из них, которые складываются по поводу планирования, организации земельных ресурсов, контроля за ними и т.п. – это сфера действия норм земельного права. Отношения же имущественного характера, касающиеся, в том числе, стоимости земельных участков, являются гражданско-правовыми. Кроме того, согласно статье 3 вводного закона распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, как минимум в 83 городах полномочиями по распоряжению землей могут обладать исполнительные органы власти

¹ См., например, Закон ХМАО – Югры от 30 декабря 2005 г. № 153-оз (ред. от 21 июля 2008 г.) «О реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // СЗ ХМАО – Югры.2005. № 12 (Ч.1). Ст. 1441.

субъектов Федерации. Во многих местах данная норма была расширительно истолкована, и к административным центрам стали относить и административные центры муниципальных образований. Поэтому редакцией ФЗ № 232-ФЗ от 18 декабря 2006 г. слово «столицами» было заключено в скобки. В связи с чем в Уставы (Конституции) практически каждого субъекта Российской Федерации включены положения, посвященные вопросам правового регулирования управления земельными ресурсами.

Обобщив региональный опыт законодательного регулирования полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земель в аренду, диссертант делает **следующие выводы.**

В силу действующего земельного законодательства субъекты Федерации самостоятельно распоряжаются земельными ресурсами, находящимися в их собственности, а в отношении неразграниченной земельной собственности вправе законодательно устанавливать пределы полномочий по распоряжению земельными ресурсами в пределах границ муниципальных образований, являющихся административными центрами субъектов. В процессе разграничения государственной собственности и собственности субъектов на землю сложноустроенные субъекты обязаны в силу положений уставов организовывать договорные процессы и учитывать мнение каждой договаривающейся стороны с целью установления режима долевой собственности на землю. Кроме того, новой редакцией п. 10 ст. 3 ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» установлено полномочие органов государственной власти субъектов Федерации по определению размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков ее внесения за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена¹.

В отношении земельных участков, если законами субъектов Федерации не установлены какие-либо ограничения по их распоряжению, полномочия по управлению осуществляют органы местного самоуправления.

В большинстве случаев предоставление земли гражданам и юридическим лицам происходит именно на основании решения (акта) органа

¹ См. п. 10 ст. 3 ФЗ от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (ред. от 24 июля 2007 № 212-ФЗ) «О введении в действие Земельного кодекса РФ» // СЗ РФ.2007. № 3.

исполнительной власти субъекта Федерации или органа местного самоуправления. Между тем данные акты должны строго соответствовать нормам ЗК РФ, состоящего из федерального законодательства субъектов Российской Федерации.

Вторая глава – «Особенности реализации полномочий органов местного самоуправления по предоставлению земельных участков в аренду» – состоит из трех параграфов. В первом параграфе – *«Проблемы разграничения полномочий по передаче земельных участков в аренду между органами государственной власти и органами местного самоуправления»* – диссертант отмечает, что в настоящее время договор аренды земельных участков является одним из самых распространенных договоров в сфере недвижимости. После права частной собственности на землю аренда становится наиболее распространенной правовой формой использования земли. Вовлечение земельных участков в хозяйственный оборот осуществляется преимущественно путем их сдачи в аренду. Так, в соответствии с Концепцией социально-экономического развития Тюменской области на период до 2010 года, утвержденной распоряжением губернатора Тюменской области от 28 июля 2003 г. № 650-р «Использование государственных и муниципальных земель на правах аренды», является основной формой земельных отношений в Тюменской области». В то же время институт аренды земельного участка - это один из сложных межотраслевых институтов, поскольку это один из видов одновременно гражданско-правовых и земельно-правовых обязательств. В правовой науке его относят и к вещным правам, регулируемым на основе законодательства, и к обязательственным, регламентируемым договорами аренды. Так, в соответствии с федеральным законодательством полномочиями сдавать земельные участки в аренду в отношении земельных участков, находящихся в государственной собственности, обладают органы государственной власти. В отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, – органы местного самоуправления, а в отношении земельных участков, собственность на которые не разграничена, – органы местного самоуправления или органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

До разграничения государственной собственности на землю в отношении неразграниченных государственных земель полномочия по передаче земельных участков в аренду осуществляют органы местного самоуправления или органы исполнительной власти субъектов Федерации за исключением случаев, установленных федеральным законодательством об автомобильных дорогах и дорожной деятельности. Вместе с тем возложение на органы местного самоуправления полномочий по управлению и распоряжению государственными землями носит временный характер и будет осуществляться до окончания процедуры разграничения государственных земель. Передача управления государственными землями органам местного самоуправления – не что иное, как наделение дополнительными государственными полномочиями, что допустимо в соответствии со ст. 132 Конституции РФ.

Наделение такого рода полномочиями в достаточной степени регламентировано в ст. 19 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, в соответствии с ч. 3 ст. 19 данного закона отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления, осуществляются органами местного самоуправления муниципальных районов и органами местного самоуправления городских округов, если иное не установлено федеральным законом или законом субъекта РФ. При этом ч. 6 и ч. 6.1 ст. 19 Закона предусматривают обязательное издание федерального закона или закона субъекта РФ о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, и определяет требования к содержанию данных законов.

Обобщение содержания первого параграфа позволило диссертанту сформулировать **следующие выводы**.

В соответствии с Федеральным законом «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и

дорожной деятельности. Городские и сельские поселения лишены права распоряжаться неразграниченной земельной собственностью, что не соответствует смыслу статьи 9 Конституции РФ, провозглашающей землю основой жизнедеятельности народа, проживающего на соответствующей территории. В связи с чем представляется целесообразным наделить городские и сельские поселения полномочиями осуществлять муниципальный земельный контроль за целевым использованием земельных участков, находящихся в границах территории поселения. Такой подход в большей мере обеспечит соблюдение интересов населения городских и сельских поселений и приведет к уравниванию прав муниципальных образований.

Основания возникновения муниципальной собственности на землю предусмотрены Конституцией РФ и принятым в ее развитие земельным законодательством федерального и регионального уровня. Некоторые правоотношения до сих пор не урегулированы законодательством. Пока не принят федеральный закон об основаниях и порядке приобретения выморочного имущества (в виде земельных участков) муниципальными образованиями. В связи с чем предлагается на законодательном уровне установить единую для всех муниципальных образований процедуру приобретения, находящегося на их территории (в пределах границ муниципального образования) выморочного имущества.

Во втором параграфе – «Практика реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере передачи земельных участков в аренду» – диссертант отмечает, что реализация органами местного самоуправления указанных полномочий преимущественно осуществляется через принятие нормативных и индивидуальных актов. Как правило, в актах органов местного самоуправления подробно описывается процедура проведения торгов по предоставлению земельных участков в аренду.¹ Местными актами определены случаи предоставления земельных участков в аренду с предварительным согласованием места размещения объекта путем

¹ См., например, постановление администрации МО город Салехард от 2 мая 2006 г. № 310 (ред. от 19 сентября 2006 г.) «Об организации проведения аукционов по продаже земельных участков или права на заключение договора аренды жилищного строительства и для их комплексного освоения в целях жилищного строительства на территории МО г. Салехард, до разграничения государственной собственности на землю» // Полярный круг. 2006. № 16.

проведения торгов (конкурсов или аукционов) либо без их проведения; случаи предоставления земельных участков исключительно путем проведения аукционов и случаи предоставления земельных участков без проведения торгов. Определены орган, уполномоченный управлять и распоряжаться земельными участками, орган, являющийся организатором торгов, и их полномочия.

Практика предоставления органами местного самоуправления земельных участков в аренду полна различными казусами и коллизиями. Земельное законодательство содержит большое число норм, направленных на защиту публичных интересов (принципы учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском, лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, приоритета охраны жизни и здоровья человека и т.д.). В настоящее время остается ряд вопросов по поводу применения той или иной нормы земельного законодательства. Так, остается дискуссионным вопрос о пределах полномочий органов местного самоуправления в отношении земельных участков, относящихся к неразграниченной государственной собственности, фактически реализуют полномочия собственника. Вопрос прежде всего состоит в том, может ли владелец, не являющийся собственником, сдавать земельный участок в аренду? Если в отношении органов местного самоуправления городского округа этот вопрос решен в рамках осуществления переданных государственных полномочий, то сельские и городские поселения в силу своего статуса, определенного федеральным законодателем, не могут распоряжаться неразграниченными государственными землями. Данное ограничение не в полной мере соответствует конституционно определенному статусу земли как основы жизни и деятельности народа, проживающего на соответствующей территории. Земля в границах городского или сельского поселения, пусть и не являющаяся в переходный период собственностью поселения, является основой жизни и деятельности его населения, которое самостоятельно и под свою ответственность решает вопросы местного значения, исходя из своих интересов с учетом исторических и иных традиций. В связи с чем

представляется целесообразным наделить поселения полномочиями осуществлять муниципальный контроль за целевым использованием земельных участков, находящихся в неразграниченной государственной собственности в переходный период, но в границах территории поселения, что обеспечит соблюдение интересов населения городских и сельских поселений.

В заключение второго параграфа диссертант сформулировал **следующие выводы.**

Органы местного самоуправления осуществляют муниципальный контроль за соблюдением земельного законодательства и самостоятельно принимают Положения о муниципальном земельном контроле. Как правило, полномочиями по осуществлению контроля наделяются администрации муниципальных образований и их органы – департаменты и комитеты имущественных и земельных отношений, управления и комитеты по управлению муниципальным имуществом и земельными ресурсами. Данные органы работают во взаимодействии с территориальными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальными органами Федеральной службы земельного кадастра, организациями, общественными объединениями, а также гражданами. В случае выявления несвоевременного внесения арендной платы за землю, несвоевременного оформления, переоформления правоустанавливающих документов на землю арендаторами земельных участков, нарушений переуступки права пользования землей, фактов использования земель не по целевому назначению и использования земель с нарушением разрешенного вида использования, предусмотренного территориальным зонированием муниципального образования, фактов нарушения правил застройки на территории муниципального образования, органы контроля вправе обращаться в суд с требованием о досрочном расторжении договоров аренды земельных участков, а также инициировать привлечение виновных лиц к ответственности.

Арендная плата, являясь видом неналоговых доходов местных бюджетов, устанавливается органами местного самоуправления самостоятельно. Местные администрации вправе повышать ставки арендной

платы на землю исходя из коэффициентов, предусмотренных соответствующими федеральными законами; изменение размеров арендной платы по долгосрочным договорам аренды муниципальных земель должно быть урегулировано соглашением сторон, как правило, в виде изменений и дополнений к действующему договору. При этом, если в договоре предусматривался фиксированный размер арендной платы, а не механизм (порядок) его определения сторонами, то соглашение об изменении размера арендной платы за землю подлежит государственной регистрации, как и договор. Если же в договоре был прописан размер арендной платы путем согласования порядка (механизма) его определения, то внесение соответствующих изменений в договор и их регистрация не требуются.

Представляется, что решение о развитии соответствующей территории должно приниматься не любым органом местного самоуправления, как установлено в п. 2 ст. 46.1 Градостроительного кодекса РФ, а только представительным органом по результатам публичных слушаний, потому что интересы населения, проживающего в аварийных домах, должны быть учтены. В связи с чем представляется необходимым внести в п. 2.1 статьи 30 Земельного кодекса РФ норму следующего содержания: «решения о развитии застроенной территории принимаются представительными органами местного самоуправления с учетом результатов публичных слушаний».

Договор аренды с множественностью лиц на стороне арендатора заключается на основании решения органов местного самоуправления о предоставлении прав на испрашиваемый земельный участок только при наличии совместного обращения правообладателей объекта недвижимости. В связи с чем предлагается дополнить п. 5 ст. 36 ЗК РФ нормой следующего содержания: «в случае отсутствия совместного обращения граждан или юридических лиц с заявлением о заключении договора аренды уполномоченный орган местного самоуправления принимает решение о предоставлении земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора на основании заявления первого обратившегося из указанных лиц. При этом обязательным условием договора аренды является условие сохранения за иными лицами права на безусловное вступление в договор».

В третьем параграфе – «Ответственность в сфере предоставления органами местного самоуправления земельных участков в аренду» – диссертант отмечает, что в последние годы в научной литературе уделяется значительное внимание вопросу юридической ответственности в области земельных отношений вообще и земельно-правовой ответственности в частности. Так, ряд авторов, обосновывая выделение земельно-правовой ответственности специфическими свойствами земли, понимают под ней «принудительное прекращение прав на земельный участок собственника, владельца, землепользователя, арендатора за совершение нарушений земельного законодательства... путем его безвозмездного изъятия»¹, либо «конфискацию, предусмотренную нормами административного и уголовного права»².

Юридическая ответственность в сфере правоотношений по передаче земель в аренду – это прежде всего неблагоприятные последствия, которые предусмотрены законодательством за совершение правонарушений в анализируемой сфере. Применительно к органам местного самоуправления, реализующим полномочия по предоставлению земельных участков в аренду преимущественно через принятие нормативных и индивидуальных актов в анализируемой сфере земельных отношений преимущественно с осуществляющим, можно говорить о такой мере юридической ответственности, как досрочное прекращение полномочий органа местного самоуправления.

Ответственность выборных должностных лиц местного самоуправления в рассматриваемой сфере, помимо досрочного прекращения полномочий, это также ответственность перед населением в форме их отзыва избирателями.

Если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом, отдельные полномочия органов местного

¹ См. Елисеева И.А. Юридическая ответственность за порчу земли. Краснодар, 2004. С. 131.

² См. Кузнецов Д.В., Кузнецова С.О., Федькин Л.О. Комментарий к Закону Краснодарского края «Об особом порядке землепользования в Краснодарском крае». Краснодар. 2000. С. 77.

самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Общим для перечисленных мер юридической ответственности является то, что они наступают за совершение противоправных деяний в сфере обеспечения полномочий органов местного самоуправления по передаче земельных участков в аренду.

В анализируемой сфере землепользования на органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов возложены полномочия по осуществлению муниципального контроля за своевременностью внесения арендной платы за землю, за своевременностью возврата земель, предоставленных во временное пользование, за своевременностью оформления, переоформления правоустанавливающих документов на землю арендаторами земельных участков.

Проведенное исследование показывает, что наиболее часто выявляются нарушения переуступки права пользования землей, факты использования земель не по целевому назначению и использования земель с нарушением разрешенного вида использования, предусмотренного территориальным зонированием муниципального образования, факты нарушения правил застройки на территории муниципального образования и т.д.¹

Безусловно, при выявлении нарушений земельного законодательства контролирующий орган должен первоначально направить уведомление с требованием в разумные сроки устранить допущенные нарушения и при неисполнении арендаторами своих обязанностей обращаться в суд для досрочного расторжения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности.

В заключение третьего параграфа автор формулирует вывод о том, что юридическую ответственность в рассматриваемой сфере земельных отношений можно классифицировать на две группы:

- ответственность в сфере обеспечения норм по предоставлению земельных участков в аренду – это муниципально-правовая ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц;
- ответственность в сфере соблюдения по предоставлению земельных

¹ См., например: постановление главы МО город Нижневартовск от 17 мая 2005 г. № 391 «Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле» // Информационный бюллетень администрации города Нижневартовска «Факт». 2005. № 5.

участков в аренду.

Кроме того, по мнению автора, положения Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», согласно которым распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов, не соответствует смыслу статьи 9 Конституции РФ, провозглашающей землю основой жизнедеятельности народа, проживающего на соответствующей территории. В связи с этим диссертантом сформулировано положение о необходимости наделить городские и сельские поселения полномочиями осуществлять муниципальный земельный контроль за целевым использованием земельных участков, находящихся в границах территории поселения. Такой подход в большей мере обеспечит соблюдение интересов населения городских и сельских поселений и приведет к уравниванию прав муниципальных образований.

В заключении автор формулирует выводы, отражающие итоги диссертационного исследования.

**По теме диссертации автором
опубликованы следующие работы:**

1. Статья в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований и приравненных к ним изданиях: Урсу А.В. Земля и местное самоуправление // Российская юстиция. 2007. № 2. С. 33- 34.

2. Урсу А.В. Проблемы разграничения полномочий между публичными образованиями в сфере управления земельными участками // Урсу А.В. Наука и инновации XXI века: материалы VII окр. конф. молодых ученых, Сургут: Изд-во СурГУ, 2007. - Т.1. - С. 241-243.

3. Урсу А.В. Проблемы предоставления органами местного самоуправления земельных участков в аренду для строительства объектов // Адвокат Югры. № 1(3). 2007. С. 15-17.

4. Урсу А.В. Конституционно-правовое регулирование права муниципальной собственности на землю // Аспирант и соискатель. № 4. 2006. С. 56-58.

5. Урсу А.В. Муниципальная собственность на землю в конспекте земельной реформы //Сборник научных трудов. Вып. 24. Гуманитарные науки / Сургут: Изд-во СурГУ. 2006. С. 263-269.

6. Урсу А.В. Правовое регулирование муниципальными образованиями арендной платы за землю //Вестник Адвокатской палаты Ханты-Мансийского автономного округа. Ханты-Мансийск. 2006. № 2 (11). С. 31-38.

7.Урсу А.В. Проблемы соотношения гражданско-правового и земельно-правового регулирования отношений по передаче земельных участков в аренду //Правовая политика и правовая жизнь № 1. 2008. С. 208-210.