

Салагаева Нинель Александровна

аспирант кафедры гражданского права и процесса
Балтийского федерального университета
имени И. Канта

**ПОЛНОМОЧИЯ ПО ЗЕМЛЕ:
ЧТО ИЗМЕНИЛОСЬ
ПОСЛЕ 1 МАРТА 2015 Г. (НА ПРИМЕРЕ
КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Аннотация:

Площадь Калининградской области составляет всего 1 512,5 тыс. га, значительная часть земли (более 60 %) находится в государственной и муниципальной собственности. В течение 2014–2015 гг. законодатель принял ряд федеральных законов, которые внесли кардинальные изменения в земельное законодательство, в большинстве своем касающиеся оборота публичных земель, т. е. земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Анализ того, как это отразилось на правоотношениях по распоряжению государственной и муниципальной собственностью на примере Калининградской области, и посвящена данная статья.

Ключевые слова:

Калининградская область, земельное законодательство, государственная и муниципальная собственность, федеральный закон, земельный фонд.

Salagaeva Ninel Aleksandrovna

PhD student,
Civil Law and Process Department,
Immanuel Kant Baltic Federal University

**LAND AUTHORITIES:
CHANGES AFTER MARCH 1, 2015
(BY CASE STUDY OF
KALININGRAD REGION)**

Summary:

The area of Kaliningrad region is 1,512,5 thousand hectares, a considerable amount of the land (over 60 %) is in state and municipal ownership. During 2014–2015 the legislature has enacted a number of Federal laws that have brought fundamental changes in the land laws, mostly regarding the turnover of public lands, i.e., the lands in the state or municipal property. The analysis of how this affected the legal relations in the context of state and municipal property management by case study of Kaliningrad region is the subject of this article.

Keywords:

Kaliningrad region, land laws, state and municipal property, federal law, land fund.

Проблемы совершенствования земельного законодательства рассматриваются в различном ключе, в том числе и через изменение полномочий органов государственной и муниципальной власти по управлению земельными ресурсами. Данная цель нашла закрепление в качестве одного из основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом Российской Федерации, закрепленных в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг., утвержденными распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р (далее – Основы) [1]. Так, согласно Основам, государственная политика по управлению земельным фондом реализуется, в том числе, посредством разработки и принятия нормативных правовых актов, направленных на совершенствование земельно-имущественных отношений, в соответствии с направлениями земельной политики.

Таковыми актами и явились федеральные законы, принятые в течение 2014–2015 гг., внесшие кардинальные изменения в земельное законодательство, самым значительным из которых является Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 171-ФЗ) [2]. Закон № 171-ФЗ представляет собой очень сложный документ, который уже окрестили «новым Земельным кодексом», хотя он вносит изменения не только в Земельный кодекс, но и в Гражданский и Градостроительный кодексы, а также в ряд федеральных законов, касающихся государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, оборота земель сельскохозяйственного назначения, и многие другие законодательные акты.

Земельные отношения, действительно, не вписываются в какую-то одну отрасль права. Многие положения включены в гражданское законодательство, значительные блоки связаны с регулирующим воздействием административного и муниципального права. Однако введение земли в оборот не только требует усиления контроля за совершением тех или иных действий участниками оборота, но и определения сферы частного усмотрения [3, с. 55].

Изменение полномочий органов публичной власти (на примере Калининградской области), применительно к трем ключевым полномочиям: утверждению правил землепользования и застройки, предоставлению земельных участков гражданам и юридическим лицам, осуществлению муниципального земельного контроля, – довольно четко позволяют обозначить возникшие проблемы и неясности:

1. Утверждение правил землепользования и застройки (далее – ПЗЗ).

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ [4] устанавливает, что ПЗЗ поселений утверждаются органами местного самоуправления поселений, ПЗЗ межселенных территорий утверждаются органами местного самоуправления муниципальных районов, а ПЗЗ городских округов – их органами местного самоуправления. Между тем, в соответствии со ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [5] (далее – Закон № 131-ФЗ) утверждение ПЗЗ сельских поселений относится к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ [6] ранее (до принятия Закона № 171-ФЗ) вообще не регулировал вопросы утверждения правил землепользования и застройки. Однако Законом № 171-ФЗ в Земельный кодекс Российской Федерации включена ст. 39.30, которая гласит, что земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, подлежат безвозмездной передаче в собственность поселений (включая сельские поселения), утвердивших, помимо прочего, свои правила землепользования и застройки, и если такие земельные участки расположены на территориях соответствующих сельских поселений.

Очевидно противоречие трех федеральных законов, имеющих равную юридическую силу, и установить верховенство одного из них не представляется возможным, поскольку каждый содержит специальные нормы, регулирующие соответствующие отношения. Чтобы устранить это противоречие, ряд субъектов Российской Федерации, руководствуясь предоставленным им правом, закрепили в своих законах и принятых в соответствии с ними уставах муниципальных районов и уставах сельских поселений за сельскими поселениями полномочия по утверждению ПЗЗ в своих границах. В Калининградской области таким правом не воспользовались, и основной закон, определяющий особенности правового регулирования земельных отношений на территории Калининградской области (Закон Калининградской области от 21.12.2006 № 105 «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области»), этот вопрос не регламентирует.

На сегодняшний день все ППЗ сельских поселений в регионе утверждены органами местного самоуправления муниципальных районов. Как этот вопрос будет решаться в дальнейшем, когда возникнет необходимость вносить изменения в ПЗЗ сельских поселений, – пока не ясно.

2. Предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам.

В вопросах предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам существуют законодательные проблемы иного порядка. Существенные изменения коснулись полномочий по распоряжению землями, находящимися в неразграниченной государственной собственности (от муниципальных районов они перешли к городским и сельским поселениям).

В ряде субъектов, наделенных полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, появляется Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства.

В соответствии со ст. 3.3 Закона № 137-ФЗ (с изменениями и дополнениями) полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах городских и сельских поселений, наделяются органы местного самоуправления этих поселений, с момента утверждения ими правил землепользования и застройки. При этом органы местного самоуправления муниципальных районов сохраняют полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утвержденных ПЗЗ, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Получается, что если на момент вступления в силу ст. 3.3 Закона № 137-ФЗ ПЗЗ того или иного городского или сельского поселения еще не утверждено, то распоряжается неразграниченной собственностью будет орган местного самоуправления муниципального района. Но как только городское или сельское поселение утвердило свои ПЗЗ, полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах городских и сельских поселений, остаются у органов местного самоуправления этих поселений.

Вроде бы все вполне понятно, и в отношении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах городских поселений, вопросов не возникает.

Гораздо сложнее с полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах сельских поселений, не утвердивших свои ПЗЗ.

Как быть в тех случаях, когда субъекты Российской Федерации в соответствии с п. 3 ст. 14 Закона № 131-ФЗ закрепили в своих законах и принятых в соответствии с ними уставах муниципальных районов и уставах сельских поселений полномочия по утверждению ПЗЗ в границах сельских поселений за органами местного самоуправления муниципальных районов? Кто будет распоряжаться земельными участками неразграниченной собственности, находящимися в границах сельского поселения, если ПЗЗ сельского поселения будет утверждено органом местного самоуправления муниципального района после вступления в силу Закона № 171-ФЗ? Эти вопросы остались неурегулированными.

Попытки отнести разрешение выявленной коллизии на уровень субъектов РФ далеко не всегда реализуемы. Так, например, правительством Калининградской области были инициированы изменения в законе Калининградской области от 21.12.2006 № 105 «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области» [7], в том числе в части полномочий в отношении земельных участков неразграниченной собственности. Однако вопрос, кто будет распоряжаться земельными участками неразграниченной собственности, находящимися в границах сельского поселения, если ПЗЗ сельского поселения будет утверждено органом местного самоуправления муниципального района после вступления в силу Закона № 171-ФЗ, остался без ответа.

Представляется, что разрешение подобных коллизий должно осуществляться на федеральном уровне еще в момент подготовки нормативных актов. Существенного значения в передаче таких вопросов на уровень субъектов РФ не просматривается. Во-первых, негативным представляется возникновение различных подходов в разных регионах России; во-вторых, субъекты РФ могут в течении длительного времени не реагировать на необходимость разрешения подобных коллизий.

3. Осуществление муниципального земельного контроля.

Ситуация с муниципальным земельным контролем такая же, как и с утверждением правил землепользования и застройки: противоречие двух федеральных законов – Земельного кодекса Российской Федерации и Закона № 131-ФЗ.

Институт муниципального земельного контроля впервые появился в Российской Федерации в 2001 г. в Земельном кодексе Российской Федерации, при этом кодекс не содержал нормы о разграничении полномочий органов местного самоуправления при осуществлении муниципального земельного контроля. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при решении вопроса о разделении полномочий руководствовались нормами Закона № 131-ФЗ, согласно которому муниципальный земельный контроль в границах городского поселения осуществляет орган местного самоуправления городского поселения, в границах сельского поселения – орган местного самоуправления сельского поселения, на межселенной территории – местного самоуправления муниципального района.

Но так было до вступления в силу Федерального закона от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» [8]. Согласно указанному закону с 1 июля 2014 г. полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля в границах сельского поселения принадлежат органу местного самоуправления муниципального района, если субъект Российской Федерации, руководствуясь правом, данным им п. 3 ст. 14 Закона № 131-ФЗ, не закрепил в своих законах и принятых в соответствии с ними уставах муниципальных районов и уставах сельских поселений полномочия по проведению муниципального земельного контроля в границах сельских поселений за органами местного самоуправления сельских поселений.

Все бы ничего, внесли изменения в Закон № 131-ФЗ, передали полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля в границах сельского поселения органу местного самоуправления муниципального района, и успокоились. Но законодатель решил и в Земельном кодексе закрепить разграничение полномочий по осуществлению муниципального земельного контроля между органами местного самоуправления. Поэтому Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [9] внес соответствующие поправки, согласно которым органы местного самоуправления городского округа осуществляют муниципальный земельный контроль в отношении расположенных в границах городского округа объектов земельных отношений, органы местного самоуправления городских и сельских поселений – в границах городских и сельских поселений соответственно, органы местного самоуправления муниципального района – в отношении расположенных на межселенной территории муниципального района объектов земельных отношений.

Чем руководствовался законодатель, принимая в одно время противоречащие друг другу законы – остается только догадываться... К сожалению, указанные противоречия в законодательстве влекут за собой негативные экономические последствия.

В Калининградской области в целях устранения противоречий и во избежание негативных последствий уполномоченным органом городским и сельским поселениям было рекомендовано передать полномочия по осуществлению муниципального земельного контроля на своих землях в органы местного самоуправления муниципального района. На сегодняшний день большинство городских и сельских поселений заключили соответствующие соглашения с органами местного самоуправления муниципальных районов.

Ссылки:

1. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг., утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 № 297-р // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.
2. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «» // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.
3. Бутовецкий А.И., Ковалева Е.Л. Новое в земельном законодательстве (обзор положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2014. № 3. С. 55–85.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации (принят 29.12.2004 № 190-ФЗ) (ред. от 13.07.2015) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
7. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (ред. от 8 марта 2015 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
8. О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» : федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ (ред. от 03.02.2015) // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.
9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ (ред. от 31.12.2014) // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4235.

References:

1. 'Principles of state policy on the use of the land fund of the Russian Federation in 2012-2020., Approved. Decree of the Government of the Russian Federation from 03.03.2012 № 297-p' 2012, *SZ the Russian Federation*, no. 12, art. 1425.
2. 'Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation: the Federal Law of June 23, 2014 № 171-FZ "" 2014, *SZ the Russian Federation*, no. 26 (Part. I), art. 3377.
3. Bukovetsky, AI & Kovaleva, EL 2014, 'New to the land legislation (review of the provisions of the Federal Law of 23 June 2014 № 171-FZ "On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation")', *Law. Journal of Higher School of Economics*, no. 3, pp. 55-85.
4. 'Town Planning Code of the Russian Federation (adopted on 29.12.2004 № 190-FZ) (Ed. By 07.13.2015)' 2005, *SZ the Russian Federation*, no. 1 (ch. 1), art. 16.
5. 'On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: the Federal Law of 06.10.2003 № 131-FZ (ed. By 03.11.2015)' 2003, *SZ the Russian Federation*, no. 40, art. 3822.
6. 'Land Code of the Russian Federation of 25.10.2001 № 136-FZ (ed. By 05.10.2015)' 2001, *SZ the Russian Federation*, no. 44, art. 4147.
7. 'On introduction of the Land Code of the Russian Federation: the federal law of 25 October 2001 № 137-FZ (ed. March 8, 2015)' 2001, *SZ the Russian Federation*, no. 44, art. 4148.
8. 'Amendments to Article 26.3 of the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive bodies of subjects of the Russian Federation" and the Federal Law "On General Principles of Local Government in the Russian Federation" Federal Law of 27.05.2014 № 136-FZ (ed. by 02.03.2015)' 2014, *SZ the Russian Federation*, no. 22, art. 2770.
9. 'On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation: the Federal Law of 21.07.2014 № 234-FZ (ed. By 31.12.2014)' 2014, *SZ the Russian Federation*, no. 30 (Part I), art. 4235.