МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Казанский юридический институт

Л.К. Фазлиева

ВОПРОСЫ ВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Монография

Казань
КЮИ МВД России
2024

ББК 67.401.133
Ф16

Одобрено редакционно-издательским советом КЮИ МВД России

Рецензенты
Доктор юридических наук, профессор **А.А. Демичев**
(Нижегородская академия МВД России)
Кандидат юридических наук **Р.Р. Хазиева**
(Уфимский юридический институт МВД России)

Фазлиева Л.К.

Ф16 Вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: проблемы теории и практики: монография / Л.К. Фазлиева. – Казань: Казанский юридический институт МВД России, 2024. – 239 с.

ISBN 978-5-6049706-3-8

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

Монография предназначена для преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

ISBN 978-5-6049706-3-8 **ББК 67.401.133**

© Л.К. Фазлиева, 2024
© КЮИ МВД России, 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие ……... 12

ВВЕДЕНИЕ……. 14

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВОПРОСОВ ВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ……. 19

§ 1. Понятие вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений……... 19
§ 2. Классификация вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений…….. 45
§ 3. Проблемы законодательного закрепления понятий «полномочия органов местного самоуправления» и «вопросы ведения» в сфере земельных отношений……... 57

ГЛАВА 2. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ, НАХОДЯЩИЕСЯ В ВЕДЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ……..... 73
§ 1. Сфера резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд……... 73
§ 2. Область установления с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований……. 102
§ 3. Сфера управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности……. 124
§ 4. Муниципальный земельный контроль…… 146

ГЛАВА 3. ПЕРЕДАННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ КАК ВОПРОСЫ ВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ..... 161
§ 1. Переданные государственные полномочия органам местного самоуправления в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена..... 161
§ 2. Переданные государственные полномочия органам местного самоуправления в сфере перевода из одной категории в другую земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена..... 173
§ 3. Проблемы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений..... 180

ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... 192

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ..... 200

Сокращения, принятые в издании

1. Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ – Конституция Российской Федерации.

2. Федеральный конституционный закон № 3-ФКЗ – Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

3. Закон № 1-ФКЗ – Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти».

4. НК РФ – Налоговый кодекс РФ. Часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ.

5. ЗК РФ – Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ.

6. АПК РФ – Арбитражный процессуальный кодекс РФ от 24.07.2002 № 95-ФЗ.

7. ГсК РФ – Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

8. ВК РФ – Водный кодекс РФ от 3.06.2006 №74-ФЗ.

9. ЛК РФ – Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200 -ФЗ.

10. Закон РФ № 2395-1 – Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах».

11. Федеральный закон № 33-ФЗ – Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

12. Федеральный закон № 102-ФЗ – Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)».

13. Федеральный закон № 184-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

14. Федеральный закон № 131-ФЗ – Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

15. Федеральный закон № 273-ФЗ – Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

16. Федеральный закон № 323-ФЗ – Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ».

17. Федеральный закон № 136-ФЗ – Федеральный закон 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 МСУ в Российской Федерации».

18. Федеральный закон № 101-ФЗ – Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

19. Федеральный закон № 172-ФЗ – Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

20. Федеральный закон № 246-ФЗ – Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ «Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

21. Федеральный закон № 257-ФЗ – Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

22. Федеральный закон № 74-ФЗ – Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве».

23. Федеральный закон № 112-ФЗ – Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве».

24. Федеральный закон № 49-ФЗ – Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ».

25. Федеральный закон № 217-ФЗ – Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огород-

ничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

26. Федеральный закон № 116-ФЗ – Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ».

27. Федеральный закон № 247-ФЗ – Федеральный закон от 23.07.2013 № 247-ФЗ «О внесении изменений в статью 70.1 Земельного кодекса РФ и Градостроительный кодекс РФ».

28. Федеральный закон № 137-ФЗ – Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

29. Федеральный закон № 499-ФЗ – Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

30. Федеральный закон № 44-ФЗ – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

31. Федеральный закон № 310-ФЗ – Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

32. Федеральный закон № 108-ФЗ – Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в РФ чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

33. Федеральный закон № 135-ФЗ – Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

34. Федеральный закон № 122-ФЗ – Федеральный закон от 22.08.2004 № 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 Феде-

ральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации».

35. Федеральный закон № 473-ФЗ – Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ».

36. Федеральный закон № 212-ФЗ – Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

37. Федеральный закон № 7-ФЗ – Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

38. Федеральный закон № 485-ФЗ – Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъекта Российской Федерации».

39. Федеральный закон № 494-ФЗ – Федеральный закон от 28.12.2016 № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

40. Федеральный закон № 294-ФЗ – Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

41. Федеральный закон № 26-ФЗ – Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах».

42. Федеральный закон № 161-ФЗ – Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».

43. Федеральный закон № 248-ФЗ – Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

44. Федеральный закон № 494-ФЗ – Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный

кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

45. Федеральный закон № 414-ФЗ – Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

46. Федеральный закон № 437-ФЗ – Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус».

47. Указ Президента РФ № 13 – Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

48. Указ Президента РФ № 176 – Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

49. Постановление Правительства РФ № 614 – постановление Правительства РФ от 22.06.2015 № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)».

50. Постановление Правительства РФ № 709 – постановление Правительства РФ от 29.07.2014 № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

51. Постановление Правительства РФ № 390 – постановление Правительства РФ от 24.04.2015 № 390 «О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территорией опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также

объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития».

52. Постановление Правительства РФ № 561 – постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд».

53. Постановление Правительства РФ № 1260 – постановление Правительства от 19.08.2020 № 1260 «Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур».

54. Постановление Правительства РФ № 336 – постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

55. Постановление Правительства РФ № 2019 – постановление Правительства РФ от 24.11.2021 № 2019 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ».

56. Распоряжение Правительства РФ № 1662-р – распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

57. Распоряжение Правительства РФ № 1166-р – распоряжение Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р «О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

58. Распоряжение Правительства РФ № 1398-р – распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р «Об утверждении перечня

монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

59. Приказ Минрегиона № 244 – приказ Минрегиона РФ от 26.05.2011 № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов».

60. Закон РТ № 109-ЗРТ – Закон Республики Татарстан от 26.12.2015. № 109-ЗРТ «О наделении ОМСУ муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена».

2. Официальные издания

БВС – Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации
ВКС – Вестник Конституционного Суда Российской Федерации
СЗ – Собрание законодательства Российской Федерации

3. Прочие сокращения

абз. – абзац (ы)
КРТ – комплексное развитие территории
МСУ – местное самоуправление
ОМСУ – органы местного самоуправления
п. – пункт (ы)
подп. – подпункт (ы)
ПЗЗ – правила землепользования и застройки
РФ – Российская Федерация или Россия
ст. – статья (-и)
ТОСЭР – территория опережающего социально-экономического развития
ч. – часть (-и)

Предисловие

Дискурс о вопросах ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, особенно применительно к сфере конституционного и муниципального права, неизбежно вбирает в себя целый ряд стержневых предметов обсуждения: теоретические основы вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений; необходимость самостоятельного анализа вопросов местного значения в сфере земельных отношений, находящиеся в ведении органов местного самоуправления; переданные государственные полномочия как вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений. При этом проблематика вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений в России обладает и собственной уникальной спецификой: не вполне ясно соотношение понятий «вопросы местного значения», «полномочия органов местного самоуправления» и «вопросы ведения» в сфере земельных отношений; стирание понятийных границ между вопросами местного значения и полномочиями обусловливает появление целого ряда концептуальных проблем, что, в свою очередь, стало основой для возникновения юридических споров о разграничении полномочий между органами публичной власти; неточны законодательные формулировки в области установления с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований; существуют проблемы при определении предметных областей и полномочий органов местного самоуправления при перераспределении полномочий между органов местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений и т.д.

Эта сложность теоретической конструкции наравне с практической востребованностью и стали ключевыми причинами для написания настоящей монографии, которая может стать научной основой для дальнейшего решения проблемных вопросов и совершенствования категориального аппарата, связанных с вопросами ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

Основные теоретические положения и результаты исследования имеют высокую степень полезности для наук конституционного и муниципального права, а также полученные выводы и сформулированные автором предложения могут быть реализованы в дальнейшей правотворческой деятельности и использованы в практической деятельности органов местного самоуправления при правовом регулировании общественных отношений в сфере охраны и использования земель.

В основе представленной монографии – диссертация, подготовленная автором на кафедре конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета и защищенная 17 февраля 2023 г. в диссертационном совете КФУ.051.1 по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки. Следует отметить, что в монографию включены отдельные фрагменты, основанные на научных публикациях, которые дополняют и развивают диссертационное исследование.

Автор искренне благодарит своего научного руководителя кандидата юридических наук, доцента Евгения Батыровича Султанова, вклад которого в постановку проблематики о вопросах ведения органов местного самоуправления неоценим.

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы монографического исследования. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство определяют предметную область деятельности органов государственной власти через понятие «предметы ведения». Для определения предметной области деятельности органов местного самоуправления Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство применяют другое понятие – вопросы местного значения. По причине наличия конституционной формулы о невхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство пока не содержат положений о разграничении предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения. Внесенные в Конституцию Российской Федерации поправки о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти поднимают проблему соотношения предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения на конституционный уровень. Поэтому оптимальной моделью взаимоотношений государственной власти и местного самоуправления является модель, когда между всеми уровнями публичной власти будут четко, детально и последовательно разграничены предметные и общие функциональные сферы и определены полномочия каждого уровня по решению задач своей предметной области.

В современной науке конституционного и муниципального права существуют проблемы несоответствия отраслевых федеральных законов в части разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и ее субъектов, с одной стороны, и органов местного самоуправления – с другой, с аналогичными нормами, содержащимися в Конституции Российской Федерации и федеральном законе № 131-ФЗ[1].

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

Разграничение иных предметных областей деятельности органов публичной власти и закрепление специальных полномочий в сфере земельных отношений за органами местного самоуправления определяются Земельным кодексом Российской Федерации[1] (далее – ЗК РФ), а также целым рядом иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов и правовых актов муниципальных образований.

На современном этапе в России проводится активная законопроектная деятельность, направленная на совершенствование нормативного правового регулирования предметных областей деятельности и полномочий органов местного самоуправления (проект № 40361-8 «Об общих принципах организации МСУ в единой системе публичной власти»[2]).

Все это предопределяет повышенный научный интерес к данному институту со стороны специалистов в области конституционного и муниципального права. Вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений волнуют не только представителей конституционно (муниципально) - правовой науки, но и правоприменителя. Законодательное закрепление вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений научным сообществом оценены неоднозначно, а реализация указанных норм на практике вызывает у практических работников трудности правоприменения. В то же время в последние годы явно ощущается дефицит комплексных научных работ, что свидетельствует об актуальности исследования.

Степень научной разработанности темы монографического исследования. Некоторые из аспектов конституционного регулирования земельных отношений являлись предметом исследования таких ученых-конституционалистов, как: К.Т. Гаджиев[3],

[1] Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст.4147.

[2] Проект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/

[3] Гаджиев К.Т. Земли для развития поселений как объект муниципально-правового регулирования: дис... канд. юрид. наук. Москва, 2011. 175 с.

А.В. Зарщиков[1], Ю.С. Михалычева[2], А.А. Савченко[3], М.Е. Сидорова[4], Ю.А. Сорокин[5], Г.Г. Хачиев[6].

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

Теоретические основы монографического исследования выстроены с учетом научных трудов ученых в области конституционного права, муниципального права и иных отраслей права: С.А. Авакьяна (Авакьян), А.А. Акмаловой, Ю.В. Арбатской, А.С. Арутюновой, И.В. Бабичева, О.И. Баженовой, Л.Е. Бандорина, Н.С. Бондаря, С.А. Бурмистровой, Т.М. Бялкиной, А. Васильчикова, В.И. Васильева, В.Э. Волкова, Г.А. Волкова, И.В. Выдрина, Н.А. Гейта, Е.В. Гриценко, В.Н. Данилова, А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, Д.В. Димке, М.Ю. Дитятковского, Ю.А. Дмитриева, А.И. Елистратова, Д.С. Железнова, Е.М. Заболотских, М.А. Заниной, К.А. Ишекова, С.В. Кабышева, О.А. Кожевникова, О.Н. Колесовой, О.Е. Кутафина, С.М. Мироновой, Л.Д. Морозовой, С.Б. Нанба, С.В. Нарутто, И.И. Овчинникова, Н.Л. Пешина, Н.В. Постового,

---

[1] Зарщиков А.В. Право собственности публичных образований на землю в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис... канд. юрид. наук. Пенза, 2015. 211 с.

[2] Михалычева Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: дис... канд. юрид. наук. Москва, 2007. 224 с.

[3] Савченко А.А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений: дис... канд. юрид. наук. Волгоград, 2015. 205 с.

[4] Сидорова М.Е. Полномочия органов местного самоуправления в сфере землепользования и строительства и проблемы их реализации: дис... канд. юрид. наук. Москва, 2014. 205 с.

[5] Сорокин Ю.А. Конституционные основы правового регулирования земельных отношений в современной России: дис... канд. юрид. наук. Орел, 2009. 212 с.

[6] Хачиев Г.Г. Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель: автореф. дис... канд. юрид. наук. Москва, 2015. 22 с.

Ю.В. Пуздрач, Б.В. Россинского, А.М. Сергиенко, А.А. Сергеева, Т.Б. Силиной, Б.В. Смирнова, С.Г. Соловьева, Ю.Н. Старилова, Е.Б. Султанова, В.В. Таболина, Н.С. Тимофеева, Ю.А. Тихомирова, В.С. Троицкого, Э.К. Трутнева, А.А. Уварова, Ю.А. Умеренко, В.И. Фадеева, И.С. Чалых, Н.Н. Черногор, В.А. Шишканова, Е.С. Шугриной, Г.Н. Эйрияна, С. Эпштейна.

Настоящее монографическое исследование представляет собой первое в российской правовой науке целостное научное представление о понятии, видах, содержании и нормативном правовом регулировании вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.

По результатам монографического исследования была предложена авторская дефиниция вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений как части предметов ведения органов государственной власти, представляющие собой установленные в законодательстве области общественных отношений, которые обязаны и (или) вправе самостоятельно регулировать органы местного самоуправления; выработана авторская классификация вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений, в основе которой лежат критерии правовой определенности и субъектной принадлежности вопросов ведения.

В монографическом исследовании установлено, что в нормативных правовых актах вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений чаще всего закрепляются как функциональные полномочия, в которых законодатель объединяет область деятельности органов местного самоуправления или их функции в этой области и правовые средства обеспечения этой деятельности. Подобный подход является причиной коллизий при определении необходимых полномочий органов местного самоуправления для решения вопросов ведения в сфере земельных отношений, особенно в области разграничения или перераспределения полномочий с органами государственной власти и поэтому выработаны предложения по совершенствованию нормативного правового регулирования в рассматриваемой области.

Материалы исследования и практические результаты, которые были получены автором в процессе научной работы, могут быть применены при преподавании таких дисциплин, как «Конституционное право России», «Муниципальное право» и соответствующих специальных курсов в юридических вузах, а также при проведении дальнейших научных исследований в области нормативного правового регулирования предметных областей деятельности органов местного самоуправления.

Монография состоит из введения, трех глав, заключения и списка нормативных и литературных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ВОПРОСОВ ВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

§ 1. Понятие вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений

Понятие вопросов ведения местного самоуправления (далее – МСУ) и органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) впервые в научный оборот введено Е.Б. Султановым[1]. В своем исследовании он справедливо отмечает, что ни Конституция РФ, ни федеральное законодательство, никакие другие нормативные акты не содержат понятие и расшифровку такого термина, как предметы ведения МСУ и (или) ОМСУ.

Формальный анализ текста Конституции РФ показывает, что предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации не связаны с вопросами местного значения, которые являются главной сферой деятельности МСУ.

С.А. Авакьян обоснованно включает уровень МСУ в вертикаль власти в Российской Федерации[2].

С нашей точки зрения, местное самоуправление имеет двуединую природу. В определенном смысле, а именно – в содержательном, органы МСУ существуют в системе органов государственной власти и не могут находиться вне ее. Они принимают решения, исходя из своих полномочий, указанных в законах о статусе МСУ, и других; действуют в рамках единой государственной политики, целью которой являются обеспечение достойной жизни и свободное развитие человека (ст. 7 Конституции).

Органы МСУ могут прямо наделяться определенными законом государственными полномочиями, которые и реализуются под контролем государства (ст. 132 Конституции).

---

[1] Султанов Е.Б. Предметы ведения местного самоуправления (к вопросу о существовании этого феномена) // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. Т. 151. № 4. С. 67-75.

[2] Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. 2009. № 2. С. 12.

Наряду с этим местное самоуправление – это одна из важнейших форм народовластия, которая обеспечивает возможность как бы «продолжать» государственную деятельность на местах, создавая при этом условия для участия жителей городов и сел в организации местной жизни. Органы МСУ обладают автономностью, а следовательно, возможностью самостоятельно принимать решения, которые не обязаны согласовывать с органами государственной власти, так как не подчинены им. Органы МСУ имеют особенности и в формах своей деятельности. В Конституции при перечислении этих форм приоритет отдается формам прямого волеизъявления граждан, в том числе референдумам (ст. 130). Это объективно выполнимо, поскольку органы МСУ используют свои непосредственные связи с населением и в результате имеют, в отличие от региональных и тем более федеральных органов государственной власти, гораздо большие организационные возможности не только советоваться с населением, но и выносить на обсуждение любые вопросы своей компетенции для последующего принятия именно жителями решения по вопросу.

Тезис о принципиальном различии и (или) о противопоставлении местных и государственных дел не является новым. Еще А. Васильчиков, рассуждая о вопросах самоуправления, отмечал, что в централизованных государствах местные интересы приносятся в жертву государственным интересам[1].

Абсолютизация самостоятельности МСУ имеет достаточное число сторонников и в современной России.

Как предполагает М.И. Семенов, самостоятельность МСУ имеет «неотъемлемое и важное место в механизме обеспечения конституционной демократии». Он же выделяет практическое прикладное значение самостоятельности МСУ[2] как основы конституционного строя, реализуемой на основании конституционных норм.

Указанный автор определяет следующие основные признаки самостоятельности МСУ:

---

[1] Васильчиков А. О самоуправлении. Т. 1. Санкт-Петербург., 1870. С. 22.

[2] Семенов М.И. Самостоятельность по предметам ведения как конституционный принцип местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 12. С. 29 – 37.

1) адаптивность полномочий к местным условиям;

2) свобода в определении ОМСУ;

3) ограниченность государственного административного контроля МСУ конституционными принципами и законодательными требованиями;

4) допустимость государственного контроля над целесообразностью муниципальных решений лишь в отношении делегированных им функций и др.

Конституционный Суд РФ обозначил следующую правовую позицию по данному вопросу: свобода в определении структуры ОМСУ, считающаяся одним из важных признаков самостоятельности МСУ, служит «базой для его интеграции в систему публичной власти»[1].

Семенов М.И., анализируя вопрос содержания самостоятельности МСУ, обращает внимание на то, что это, с одной стороны, гарантированное полномочие в свободе действий, а с другой – объект государственного административного контроля за реализацией полномочий. Исследователь, таким образом, делает вывод о двоякости содержания самостоятельности МСУ.

Полещенко Д.А. при определении самостоятельности МСУ рассматривает ее через призму институциональной и компетенционной обособленности осуществления публичной власти и аргументирует свою позицию наличием следующих посылов: формирование ОМСУ населением, регулирование вопросов местного значения и полномочий ОМСУ соответствующим законодательством[2].

Морозова Л.Д. замечает, что «федеральная власть, предоставляя и гарантируя в соответствии с Конституцией определенную самостоятельность МСУ, создает опору федеративному государству в решении вопросов, представляющих общенациональные и региональные интересы, для возможности консолидации всех структур власти»[3].

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 2.

[2] Полещенко Д.А. Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. 2010. № 11. С. 100 – 108.

[3] Морозова Л.Д. Становление местного самоуправления (теоретический и историко-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2001.

Бондарь Н.С. и Джагарян А.А. предлагают рассматривать самостоятельность МСУ не только как «основное конституционное свойство», но и как «принцип взаимоотношений с государственной властью»[1], причем под последним подразумевается запрет на участие органов государственной власти в процессе решения вопросов местного значения. Исследователи, трактуя самостоятельность МСУ, понимают под этим осуществление активной деятельности, направленной на реализацию публично-правовых функций за счет сил и средств, которые определяются местным сообществом в рамках закона. Указанные авторы, говоря о самостоятельности МСУ, обращают внимание на наличие предельных границ произвольного вмешательства государственных органов в решение местных дел, но также при этом указывают на ее важную роль в обеспечении эффективного межуровневого взаимодействия и сотрудничества в структуре публичной власти и взаимодействия с гражданским обществом.

Васильев В.И. [2] полагает, что местное самоуправление в первом приближении – это самостоятельное устройство своих дел территориальными сообществами, функционирующими в установленных пространственных границах. Говоря о местном самоуправлении, он настойчиво подчеркивает, что это «не совет, не рекомендация, не просто мнение, а властное вершение». Он же приходит к заключению о том, что «содержание самостоятельности МСУ вряд ли можно считать величиной постоянной». Данный автор также считает, что местные дела и государственные интересы тесно взаимосвязаны, и делает вывод о двуединстве местных дел[3].

Обращаясь к вопросу степени самостоятельности МСУ, исследователи О.А. Беляева, И.С. Вагин рассматривают вопрос в сходном ключе и делают вывод о том, что неверно было бы считать, будто самостоятельность МСУ является абсолютной; напротив, она носит от-

---

[1] Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 62 – 74.

[2] Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юстицинформ, 2012. 680 с.

[3] Васильев В.И. Местное самоуправление: Учебное и научно-практическое пособие. Москва, 1999. С. 366 – 367.

носительный характер, так как именно государство, оформляя пределы этой самостоятельности, устанавливает правовые рамки[1].

Костюков А.Н., высказывая свою точку зрения, определяет самостоятельность как полную «автономию» местной власти, при этом обращает внимание на наличие у этой автономии границ, которые устанавливаются Конституцией РФ и законодательством[2]. Он же выдвигает другое положение, в основе которого – тезис о подчинении ОМСУ по всем позициям органам государственной власти субъектов РФ[3].

В соответствии с утверждением Конституционного Суда РФ, «конституционный принцип самостоятельности МСУ во взаимоотношениях органов государственной и муниципальной власти не является абсолютным. Однако невозможно заменить муниципальную власть государственной»[4].

Дитятковский М.Ю. полностью отрицает самостоятельность МСУ[5]. Николаев М.Ю. уверен в зависимости местной власти от государства[6].

По мнению В.Е. Чиркина, существует определенная классификация управления публичной власти на местах: государственное управление (законодательство государства и назначенные государством должностные лица), государствоподобное управление (соответствующие форматы со стороны непосредственно субъекта федерации) и муниципальное самоуправление (управление со стороны органов, созданных собственно населением муниципального образования, и

---

[1] Беляева О.А. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления // Молодой ученый. 2018. №38. С. 107 – 109; Вагин И.С. О необходимости включения органов местного самоуправления в единую систему государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2002. № 3. С. 35.

[2] Костюков А.Н. Введение в муниципальное право. Омск, 2002. С. 146 – 147.

[3] Костюков А.Н. Контрреформа местного самоуправления как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 61 – 64.

[4] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 2.

[5] Дитятковский М.Ю. О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2012. № 2 (31). С. 49 – 64.

[6] Николаев М.Ю. К вопросу о возможности реализации конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. 2012. № 1. С. 29 – 32.

применение институтов непосредственной демократии для решения вопросов местного значения)[1].

Как ни парадоксально, но большинство тех авторов, кто осуждает усиление государственного влияния на местное самоуправление, по сути, становятся на позицию противопоставления государственных и местных дел.

Сложности идентификации МСУ в системе общественных отношений, отсутствие общего методологического подхода к вопросу выделения местных дел, неурегулированность вопроса взаимодействия МСУ с государственной властью – основные моменты, которые, по мнению А.А. Уварова, приводят к дрейфу законодателя в сторону усиления централизации местной власти и государственных начал в местном самоуправлении[2]. Местное самоуправление функционально интегрируется в государственный механизм в отрыве от потребностей людей[3].

Слабость всех этих позиций объясняется тем, что отсутствуют критерии, применяя которые было бы возможно разделить местные и государственные вопросы.

Считаем необходимым разработать комплекс научно обоснованных критериев деления на государственные и местные вопросы, что даст возможность избежать субъективизма и исторической конъюнктуры.

Второе слабое место этой теории (на него не менее важно обратить внимание) – принятая практика, когда органы государственной власти занимаются и будут заниматься так называемыми «местными делами».

Данная позиция находит подтверждение и в высказываниях В.И. Васильева, который делает вывод о том, что органы государственной власти не могут не принимать участия в решении местных во-

---

[1] Чиркин В.Е. Некоторые проблемы организации местного самоуправления в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 8. С. 66 – 71.

[2] Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: Учебное пособие. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2017. С. 7.

[3] Димке Д.В. Становясь чиновником: как формируется оптика Левиафана: Лекция. URL: http://www.polit.ru/article/2017/05/22/dimke_video/ (дата обращения: 27.12.2023).

просов (устройство детей в детсады, переселение граждан из ветхого и аварийного жилья, снабжение населения чистой водой и т.п.), потому что эти дела касаются интересов граждан[1].

Подтвердим наглядными примерами факты участия органов государственной власти в решении местных дел. Установленное ст. 41 Конституции РФ право каждого гражданина на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь обеспечивается государством и находится под его защитой. Гарантированное оказание доступной и качественной медицинской помощи – вопрос совместного ведения РФ и субъекта РФ, зафиксированный в федеральном законодательстве[2]. При этом конституционная норма, предписывающая обеспечивать доступность для граждан медицинской помощи, относится и к вопросам местного значения (ч. 1 ст. 132 Конституции РФ). На уровне муниципального, городского округа вопросом местного значения является создание условий для оказания медицинской помощи (п. 14 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

По мнению Н.В. Чуба и Н.В. Петрова, указанная норма не устанавливает критерии доступности получения медицинской помощи, а лишь указывает, что помощь оказывается «в соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи»[3]. Объем и критерии оказания медицинской помощи на местном уровне определяются органами государственной власти в специальном федеральном законе № 323-ФЗ[4]. Однако дефицит и ограниченность местного бюджета лимитируют

---

[1] Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 5 – 14.

[2] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973; Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

[3] Чуб Н.В., Петров Н.В. Обеспечение доступности медицинской помощи как новелла конституционно-правового статуса института местного самоуправления в Российской Федерации: кадры, инфраструктура, территории // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 6. С. 33 – 37.

[4] Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 48. Ст. 6724.

возможность самостоятельно удовлетворять потребности населения в сфере оказания медицинских услуг. В данных обстоятельствах проблема решается путем предоставления субсидий из бюджетов федерального или регионального уровня.

Как мы полагаем, законопроектная работа по совершенствованию нормативного правового регулирования предметных областей деятельности и полномочий ОМСУ (проект № 40361-8 «Об общих принципах организации МСУ в единой системе публичной власти»[1]) может способствовать становлению особой «окружной» муниципальной модели здравоохранения.

Описанная выше конституционная норма, предусматривающая доступность для населения медицинской помощи, как представляется нам, связана в первую очередь с кадровыми, транспортными и другими вопросами, решаемыми большей частью на муниципальном уровне.

Следует выделить работу О.И. Баженовой, которая обращается к вопросу разделения полномочий в области социальной защиты[2]. По мнению О.И. Баженовой, муниципальные образования хотя и были лишены собственных полномочий в сфере социальной защиты (исключение – реализация мер по обеспечению малоимущих граждан жилыми помещениями (п. 6 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ)), однако государственные полномочия в рассматриваемой сфере могут быть делегированы муниципальным образованиям Российской Федерацией. Муниципальные образования также имеют право и возможность принять на себя социальные обязательства в инициативном порядке (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ).

Общие вопросы образования в соответствии с законодательством об образовании[3] отнесены к предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ (п. «е» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). В то же время не-

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: проект № 40361-8 [электронный ресурс]. URL: https://sozd.duma.gov.ru/

[2] Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. Москва: Изд-во Московского университета, 2010. 256 с.

[3] Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 52 (часть 1). Ст. 7598.

которые вопросы в указанной сфере закреплены за органами МСУ муниципальных районов и городских округов (п. 11 ч. 1 ст. 15, п. 13 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

Приведенные примеры демонстрируют активное участие органов государственной власти в так называемых местных делах. У ОМСУ не было бы возможности решить большую часть закрепленных за ними вопросов местного значения без финансовой, материальной, кадровой, организационной и другого вида помощи (участия) со стороны государства.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что теория самостоятельности МСУ имеет определенные уязвимости в плане теории и с практической стороны.

Достаточно давно существует и другая, прямо противоположная теория, содержащая следующий тезис: любой вопрос местного значения имеет общегосударственное значение[1].

Эта теория в современной науке конституционного, административного и муниципального права поддерживается довольно большим количеством сторонников. Так, по словам С.А. Авакьяна , «никаких вопросов местного значения нет…, существуют единые вопросы общегосударственной политики и просто территориальные уровни их разрешения – федеральный, региональный, местный»[2]. Пешин Н.Л. также подводит нас к заключению о невозможности разделения государственных и местных дел (например, вопросов содействия занятости населения, обеспечения санитарного благополучия населения, обеспечения социальной поддержки и т.п.), так как само деление уже имеет относительный характер. Помимо этого, Н.Л. Пешин настойчиво обращает внимание на то, что один и тот же вопрос можно рассматривать и в качестве вопроса государственного, и в качестве вопроса местного значения[3].

---

[1] Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва, 1914. С. 29.

[2] Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели местного самоуправления и пути ее совершенствования // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 11. С. 16.

[3] Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: автореф. дис.…д-ра юрид. наук. Москва, 2007. С. 15 – 16.

Сергеев А.А. указывает на существующую реальность, при которой вопросы здравоохранения, социальной защиты населения, образования и т.п. в настоящее время оказываются в совместном ведении государственной и муниципальной властей. Органы же МСУ, непосредственно решающие эти вопросы, находятся при этом в двойном подчинении. Так как они интегрированы в вертикаль органов, занимающихся данными вопросами, они подчиняются исполнительным органам МСУ, а также соответствующим государственным органам[1].

Акмалова А.А. в своей работе высказывает мнение, касающееся вопросов разграничения полномочий и механизма взаимодействия органов власти. Так, исследователь отмечает, что для решения находящихся в совместном ведении федеральных, региональных и местных уровней власти вопросов образования, здравоохранения, пенсионного обеспечения и т.п. уже накоплен определенный опыт разграничения полномочий, с одной стороны, и опыт эффективного взаимодействия ОМСУ с государственными органами власти, с другой стороны[2].

Вопросы местного значения не являются исключительно местными проблемами обеспечения жизнедеятельности населения – такое в итоге заключение позволил сделать анализ вопросов местного значения всех типов муниципальных образований, определенных Федеральным законом № 131-ФЗ (ст. 14 – 16, 16.2). Таким образом, любой вопрос местного значения – это область осуществления государственной политики и государственных задач на уровне муниципалитета.

Изучение мнений относительно единства сфер деятельности органов государственной власти и ОМСУ позволило установить следующее: большая часть авторов склоняется к тому, что вопросы местного значения представляют собой часть предметов ведения Российской Федерации или ее субъектов[3].

---

[1] Сергеев А.А. Система правовых основ местного самоуправления. Воронеж, 1999.

[2] Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. Москва, 2003. С. 51.

[3] Султанов Е.Б. Предметы ведения местного самоуправления (к вопросу о существовании этого феномена) // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. Т. 151. № 4. С. 67 – 75.

Поэтому вполне объясним тот факт, что нередко авторы без всяких аргументов называют вопросы местного значения предметами ведения муниципальных образований[1].

Почему, с нашей точки зрения, вопросы местного значения нельзя считать предметом ведения ОМСУ? Мы считаем, что причина не только в том, что вопросы местного значения нигде в законодательстве не именуются предметами ведения ОМСУ. Проблема гораздо сложнее и многограннее.

Если вопросы местного значения признать предметами ведения, то как минимум требуется дифференцировать предметы ведения органов государственной власти и предметы ведения ОМСУ. В результате проведенного разграничения предметов ведения закономерно должно появиться понятие предметов исключительного ведения ОМСУ (области, где органы МСУ автономно устанавливают свои полномочия). Строго говоря, в конечном счете такое четкое разделение между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами МСУ (соответственно, на три группы) предметов исключительного ведения стало бы предпосылкой создания идеальной модели организации публичной власти в России.

При таком разграничении в любой сфере (здравоохранения, образования, транспорта, безопасности, контроля и т.д.) было бы абсолютно точно определено, кто осуществляет власть в каждой части указанной области деятельности и отвечает за эту часть (несет надлежащую ответственность). Гипотетически это можно было бы представить, к примеру, следующим образом: в сфере образования, допустим, за дошкольное образование отвечали бы муниципальные образования, за школьное образование – субъекты РФ, а за высшее образование – Российская Федерация.

Ситуация, когда приходится анализировать вопрос предметов совместного ведения, является более сложной, но все-таки понятной. Проблемы понятия предметов совместного ведения органов государ-

[1] Дмитриев Ю.А. Муниципальное право РФ / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин; под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. Ростов на - Дону: Феникс, 2007. С. 110-111; Хачиев Г.Г. Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель: автореферат на соискание уч. степени канд. юр. наук. Москва, 2015. 22 с.

ственной власти и ОМСУ и реализации этого вопроса на практике мы детально проанализируем во втором параграфе текущей главы. Однако к общему видению проблемы обратимся уже здесь. Проблема реализации предметов совместного ведения органов государственной власти и ОМСУ лежит не только в плоскости разграничения полномочий. Указанная проблема касается и области определения ресурсов как источников реализации и последующих показателей для каждого из участников совместной деятельности.

Необходимо иметь в виду, что разграничение предметов ведения и полномочий в качестве одного из принципов федеративного устройства зафиксировано в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. Конституционная модель разграничения компетенций включает в себя сферу ведения Федерации (в соответствии со ст. 71 Конституции РФ) и сферу совместного ведения (согласно статье 72). Область же ведения субъектов РФ формируется по остаточному принципу, что отражено в ст. 73 Конституции РФ. Указанные конституционные нормы носят (и это важно отметить) предельно общий характер. В своё время на определенном этапе развития российской государственности эти нормы появились в результате объективно необходимого компромисса между федеральным центром и регионами. Однако в настоящее время они вряд ли способствуют оптимальному решению вопроса размежевания предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. Если рассматривать этот вопрос исходя из темы нашего исследования, то наиболее проблемным нам видится положение о совместном ведении органов публичной власти. Практика наглядно продемонстрировала, что полномочия в сфере совместного ведения имеют тенденцию либо к избыточной децентрализации, либо, напротив, к неоправданной централизации. Причину этого мы усматриваем в том числе и в несовершенстве самой конституционной модели разграничения компетенции.

Евдокимов В.Б. и Конышева Е.Г. в своей работе определяют децентрализацию как направление государственной политики, функция которого – дополнять технологии централизованного руководства. По мнению этих исследователей, существует единый принцип

баланса централизации и децентрализации – распределение властных полномочий внутри государства[1].

Пуздрач Ю.В., раскрывая сущность и условия развития МСУ, высказывает мысль, что местное самоуправление выступает как децентрализация власти и управления и характеризуется как административно-обособленная часть государства[2].

Ряд ученых также отмечает наличие проблемы разграничения предметов ведения государственных и местных дел в государствах-участниках СНГ. Чехладзе Л.Т. аргументировано указывает на то, что практически невозможно разграничить предметы ведения публичных образований в иерархической централизации, так как на органы МСУ воздействуют органы государственной власти[3]. Автор предлагает разграничить предметы ведения, опираясь на модель децентрализации государственных функций, а не путем выделения полномочий ОМСУ из системы полномочий государственных органов.

Системный анализ конституционных норм показывает, что существует сфера совместного ведения РФ, субъектов РФ и муниципальных образований. Наряду с этим следует признать, что детальное разграничение предметов ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями публичной власти отсутствует.

Законодательство и иные нормативные правовые акты также не содержат прямого указания на то, что вопросы местного значения – это предметы совместного ведения органов государственной власти и ОМСУ. Но в реальности (и практика это подтверждает) разграничение полномочий в ряде случаев имеет черты механизма реализации предметов совместного ведения. Подобная ситуация возникает чаще

---

[1] Евдокимов В.Б., Конышева Е.Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 18 – 23, 19 – 20.

[2] Пуздрач Ю.В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 1994. С. 10.

[3] Чихладзе Л.Т. Особенности и проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления (на примере государств-участников СНГ) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 45 – 51.

всего тогда, когда наблюдается реальное взаимодействие органов государственной власти и ОМСУ.

Данный тезис, к примеру, находит подтверждение в правовой позиции Верховного Суда РФ[1], заключающейся в следующем: наделение органов государственной власти полномочиями на осуществление государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности не лишает органы МСУ права на осуществление муниципального экологического контроля на тех же объектах, в результате чего на находящихся на территории муниципального образования объектах может быть проведен в том числе и муниципальный контроль. Из решения судебного органа следует вывод: экологический контроль может являться одновременно и вопросом государственного, и вопросом местного значения.

С нашей точки зрения, оптимальная модель взаимоотношений государственной власти и МСУ может быть сконструирована только в том случае, если между всеми уровнями публичной власти будут четко, детально и последовательно разграничены и общие функциональные сферы, и отдельные полномочия. Каждый уровень власти должен иметь четко определенную сферу предметов ведения, ресурсы для решения входящих в нее вопросов, при этом каждый уровень власти должен нести конкретно обозначенную ответственность за недобросовестную реализацию своих задач.

Понятие вопросов местного значения многие исследователи раскрывают через определение, сформулированное в Федеральном законе № 131-ФЗ. Вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

Почему, с нашей точки зрения, это определение является недостаточным?

Во-первых, отсутствует конкретизация: неясно, что такое вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования.

---

[1] Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.05.2003 № 44-Г03-10 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2004. № 5.

Во-вторых, совершенно очевидно, что вопросы местного значения – это не все вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Часть обозначенных вопросов решают органы государственной власти (федеральные, региональные), решение определенного круга вопросов возлагается на бизнес-структуры, на некоммерческие организации. Наконец, часть вопросов решается непосредственно самим населением.

В-третьих, если исходить из того, что вопросы местного значения являются частью предметов ведения органов государственной власти, то возникает вопрос: где и каким образом устанавливается содержание, а также объем этой части?

Уваров А.А. делает вывод о том, что «вопросы местного значения – это нерафинированная и монопольная сфера деятельности ОМСУ»[1].

Сергиенко А.М. напоминает о рецепции термина вопросов местного значения из законодательства советского периода[2]: местные Советы народных депутатов решали все вопросы местного значения, «исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета...» (ст. 138 Конституции РСФСР 1978 г.). В тоже время в указанный исследователем период отсутствовало и законодательное и научное содержание такой категории, как вопросы местного значения.

Нами уже было отмечено, что определение термина «вопросы местного значения» дается в специальном Федеральном законе № 131-ФЗ. После проведения сравнительного анализа с аналогичным термином в ранее действовавшем Федеральном законе № 154-ФЗ от 28.08.1995[3] мы пришли к следующему выводу: утративший силу закон № 154-ФЗ от 28.08.1995 определяет субъекта установления во-

---

[1] Уваров А.А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 23 – 27.

[2] Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: дис... канд. юрид. наук. Санкт-Петербург, 2009. С. 17.

[3] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506. (Утратил силу).

просов местного значения, а Федеральный закон № 131-ФЗ – субъекта реализации вопросов местного значения.

Андреева И.А. в диссертационном исследовании акцентирует внимание на том, что определение термина «вопросы местного значения» происходит через понятие «вопросы», что с точки зрения юридической техники представляется некорректным и, следовательно, препятствует полноценному раскрытию содержания этого института муниципального права[1].

Гриценко Е.В. называет вопросы местного значения основным ядром всех предметов ведения и полномочий МСУ[2].

Некоторые авторы, приводя свои аргументы, предлагают полностью отказаться от термина «вопросы местного значения» в нормативных правовых актах. Так, известный российский ученый-конституционалист С.А. Авакьян заявляет, что «вопросы местного значения – часть вопросов (проблем) государственного значения»[3]. Этого же мнения придерживается и В.Э. Волков, который приходит к заключению об использовании термина «предметы ведения муниципальных образований» исключительно по причине принадлежности муниципальной власти к единой публичной власти[4].

Не соглашаясь с противниками термина «вопросы местного значения», Н.С. Тимофеев утверждает, что в случае изъятия этого термина из законодательного оборота исчезает сам смысл МСУ[5].

Овчинников И.И. предложения об изъятии категории «вопросы местного значения» характеризует как деструктивное намерение, по-

---

[1] Андреева И.А. Охрана общественного порядка в системе вопросов местного значения: дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 15.

[2] Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. С. 295.

[3] Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: избранные статьи. Москва: изд-во Московского ун-та, 2010. С. 180 – 181.

[4] Волков В.Э. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 18.

[5] Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Москва, 2008. С. 42.

ясняя, что противниками этого термина таким образом игнорируется действующее законодательство[1].

Следует признать, что до сих пор не утратила актуальности позиция С.А. Авакьяна, по мнению которого, «несмотря на то что есть перечень вопросов местного значения для каждой разновидности единиц МСУ..., в целом задача эта до конца не решена»[2].

Анализ правового регулирования вопросов местного значения позволяет говорить о наличии в этой сфере проблем системного характера[3].

Первая группа проблем – это проблемы перечня вопросов местного значения.

Проблемой является отнесение к сферам местного ведения целого ряда вопросов, решение которых несвойственно местному самоуправлению (п. 7.1, 8, 9, 23, 24, 25 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ). Обратная сторона этой проблемы – одновременное исключение из состава вопросов местного значения отдельных публичных функций и задач (в сфере здравоохранения, образования и др.), отнесение которых к местному самоуправлению продиктованы Конституцией РФ (ст. 41, 43) и историческими традициями.

Другая проблема – это предметное пересечение вопросов местного значения муниципальных районов и поселений. Например, отнесение вопроса создания условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организации культуры как к вопросам местного значения муниципального района (п. 19.1 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ), так и одновременно отнесение вопроса создания условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры к вопросам местного значения поселений

---

[1] Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. Москва, 1999. С. 178.

[2] Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления. Стенограмма «круглого стола» от 5 ноября 2003 г. // Архив Независимого института выборов.

[3] Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 1 (92). С. 26 – 30.

(п. 2 ч. 1, ч. 3 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ)[1];

Отдельной проблемой является увеличение числа вопросов местного значения. За время действия Федерального закона № 131-ФЗ перечень вопросов местного значения, установленный для муниципального образования каждого вида (поселения, муниципальные районы и городские округа), подвергался корректировке 137 раз. С 2009 г. по 2020 г. количество вопросов местного значения для городских поселений (с 22 до 42) и муниципальных районов (с 20 до 41) выросло в два раза, а для городских округов (с 27 до 48) – в полтора раза, что наглядно продемонстрировано в приведенной ниже диаграмме (рис. 1.1).

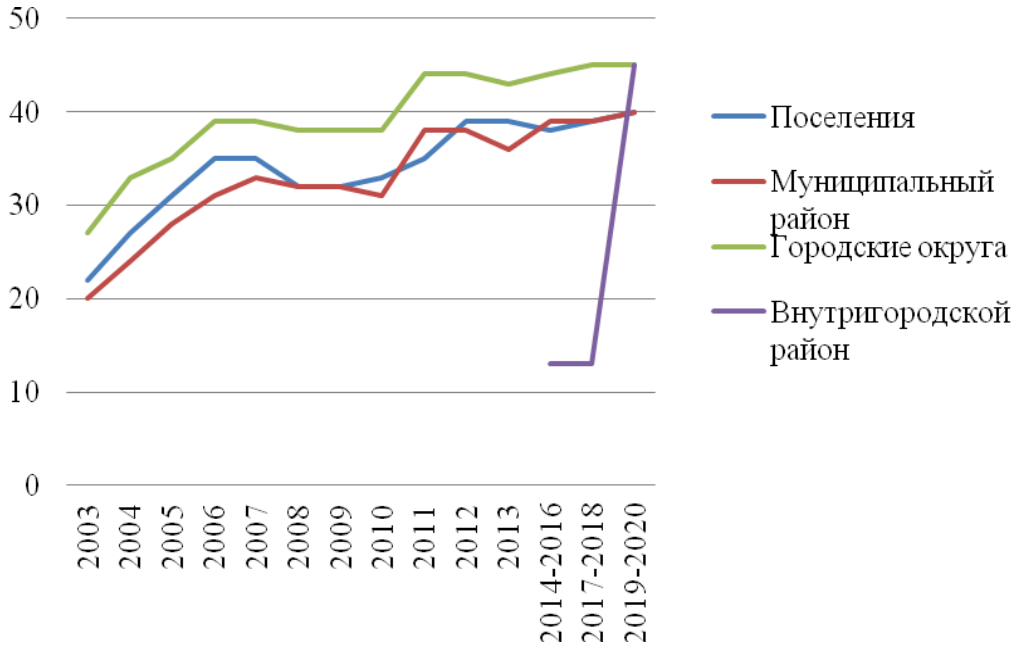


Рис. 1. Динамика изменения перечня вопросов местного значения поселения, муниципального района, городского (муниципального) округа, внутригородского района[2].

Как отмечают А.А. Джагарян, Н.В. Джагарян, на 01.07.2017 в статьи 14, 15 и 16 Федерального закона № 131- ФЗ, в которых зафиксированы вопросы местного значения различных видов муниципальных образований, внесены изменения соответственно 39, 40 и 43 федеральными законами, а статья 17, в которой определяются полномо-

[1] Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления. Москва: Издание Государственной Думы, 2015. С. 99 – 100.

[2] Источник – автор.

чия ОМСУ, корректировалась 18 раз[1]. Следует отметить, что 178 отраслевых федеральных законов включают положения, определяющие 1 766 полномочий и прав ОМСУ (из них 160 отраслевых федеральных законов содержат полномочия по решению вопросов местного значения, а 18 – полномочия и права за пределами вопросов местного значения)[2].

Исторический анализ действовавшего в советский период законодательства, которое регулировало перечень вопросов деятельности местных органов власти, показал следующее. Так, поселковый, сельский Совет народных депутатов РСФСР решал все вопросы местного значения в зависимости от общегосударственных интересов и интересов граждан на конкретной территории Совета[3]: в области планирования, учета и отчетности бюджетно-финансовой работы, сельского хозяйства, землепользования, водопользования, лесного хозяйства, использования недр и охраны природы, промышленности, строительства, транспорта и связи и т. д.

Аналогичная юридическая конструкция применялась и для районных Советов народных депутатов: районный Совет народных депутатов, как орган государственной власти, в районе решал все вопросы районного значения, исходя из общегосударственных интересов и интересов граждан, проживающих на территории Совета[4].

Если обратиться к зарубежному законодательству и проанализировать его с целью определения предметов ведения ОМСУ, то можно отметить определенные особенности.

Как правило, в федеративных государствах в конституции стремятся установить и конкретизировать разграничение полномочий между федеральной властью и властью субъектов, а местную власть на-

---

[1] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 94 – 115.

[2] Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры местного самоуправления: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 94 – 115.

[3] О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 19.07.1968 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. С. 763 (Утратил силу).

[4] О районном Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 29.07.1971 // Свод законов РСФСР. 1988. Т. 1. Ст. 700-1.

деляют свободой управления. Например, в Основном законе ФРГ от 23.05.1949 в ст. 28 закреплено право на местное самоуправление, а в ст. 30 определены конкретные полномочия земель ФРГ[1]. В ФРГ действует принцип остаточной компетенции, в соответствии с которым правовое регулирование МСУ со стороны субъектов федерации осуществляется в той мере, в какой оно не регламентируется федеральным законодателем, и федерация не вправе вмешиваться в политику своих субъектов в этой части. Федеральный конституционный закон Австрии от 10.11.1920 в четырех разделах регулирует исполнительную и законодательную власть субъектов, а пятый посвящен местному самоуправлению (ст. 115 и далее), где также говорится о свободе управления.

Во Франции в соответствии с Конституцией территориальным коллективам дано право принимать решения в рамках компетенции, которая может быть им предоставлена на их уровне (ст. 72)[2]. Там же предусмотрено, что территориальные коллективы в исключительных случаях могут отступать в отношении какого-либо предмета, если он входит в их компетенцию и содержится в законодательных или регламентарных положениях.

Для конституций государств, которые имеют в своем составе территории с особым статусом (например, Италия, Испания), но при этом не являются федерациями, разница не так очевидна. Например, Конституция Испании от 29 декабря 1978 г. в разд. VIII закрепляет территориальную организацию государства. Статья 137 определяет, что «государство состоит из территорий муниципалитетов, провинций и автономных общин». В Конституции закрепляются общие принципы территориальной организации государства, принципы МСУ (ст. 140 – 142), а также отдельная статья (ст. 143) посвящена автономным общинам (энтидадам), обладающим автономией в решении своих местных дел. Конституционное различие между местными властями и автономными общинами Конституционный Суд Испании ус-

[1] Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. Москва: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164 – 245.

[2] Там же. С. 81 – 116.

тановил в 1981 г. Автономные общины в Испании пользуются «политической» автономией и имеют право на осуществление законодательной власти в определенных Конституцией границах. Для муниципалитетов и провинций в соответствии с Конституцией предусмотрена лишь административная автономия в рамках национального или регионального закона[1].

В соответствии с Конституцией Италии области, столичные города, провинции, коммуны наделяются правом иметь собственный статут, полномочия и функции, согласующиеся с конституционными принципами (ст. 114). В ст. 117 зафиксировано, что области уполномочены осуществлять законодательную власть в любой сфере, не отнесенной специально к законодательной компетенции государства[2].

Евдокимов В.Б. и Конышева Е.Г.[3] замечают, что в США «муниципалитеты – креатуры штатов». В каждом из них устанавливаются свои виды муниципальных единиц и формы муниципального управления, а в некоторых штатах муниципалитеты имеют право в рамках закона выбирать модели МСУ.

В Канадской федерации правовое регулирование происходит аналогично, но с некоторыми особенностями. Федеральный парламент передает не являющимся субъектами федерации северным территориям функции в области законотворчества в рассматриваемой нами сфере.

В Японии местные органы публичной власти согласно положениям, закрепленным в Конституции страны, имеют право управлять своим имуществом, вести дела, осуществлять административное

---

[1] Marcou G. Les collectivites locales dans les constitutions des Etatsunitaires en Europe // Les Nouveaux Cahiers du Conseilconstitutionnel. 2014. № 42. P. 51.

[2] Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. Москва: Инфотропик Медиа, 2012. С. 270 – 308.

[3] Евдокимов В.Б., Конышева Е.Г. О местном самоуправлении: российский и зарубежный опыт (к ориентирам правового регулирования) // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 2. С. 54 – 60.

управление, а также издавать нормативные акты в границах, установленных законом[1].

Оценивая конституционное закрепление МСУ в различных государствах, мы приходим к заключению об установлении его основ: понятия МСУ, территориальной организации и местных институтов власти. С другой стороны, конституционные положения никогда не регулируют полномочия местных органов власти, которые оставлены на усмотрение законодателя, помимо общих принципов, а иногда и той или иной конкретной компетенции – по историческим причинам. Следует подчеркнуть, что в этом отношении нет разницы между местными сообществами унитарных и федеративных государств.

Еще одной группой проблем являются проблемы подмены понятия вопросов местного значения полномочиями ОМСУ.

Одной из самых сложных и негативных тенденций стало стирание понятийных границ между вопросами местного значения и полномочиями по их решению. Такие вопросы местного значения порой определяются через полномочия (п. 4, 31, 34 ч. 1 ст. 14, п. 4, 11, 28 ч. 1 ст. 15, п. 4, 13, 36 ч. 1 ст. 16 и др.), а те, в свою очередь, трактуются как вопросы местного значения[2]. Такая интерпретация полномочий позволяет повысить гарантии самостоятельности ОМСУ в решении вопросов, формально не причисленных к вопросам местного значения. Однако отождествление полномочий и вопросов местного значения имеет множество отрицательных сторон, особенно когда речь идет о механизме реализации вопросов местного значения. Решение вопросов местного значения на принципах самостоятельности подразумевает дискреционность и вариативность полномочий и других юридических средств, которые по общему правилу не являются исчерпывающими и должны подбираться самими органами МСУ как оптимальные в местных условиях.

Следующей проблемой мы считаем разногласие или противоре-

---

[1] Конституции государств Азии. Том 3. Дальний Восток. Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. С. 1021 – 1037.

[2] Абзац второй пункта 3.2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 09.12.2014 № 2744-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2015. № 2.

чие установленных отраслевыми законами полномочий ОМСУ и вопросов местного значения, предусмотренных федеральным законом № 131-ФЗ. Например, ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ[1] устанавливает полномочия по созданию особо охраняемых природных территорий местного значения, притом что в Федеральном законе № 131-ФЗ такие полномочия ОМСУ не определены и не разграничены между городским, сельским поселением, муниципальным районом и муниципальным, городским округом.

В теоретическом и практическом аспектах наиболее важной является проблема определения юридического и иного содержания вопросов местного значения и конкретизации этого содержания в нормативных правовых актах.

Как уже отмечалось, формулировки вопросов местного значения (такие как «участие», «содействие», «обеспечение» и т.п.) требуют своего дальнейшего толкования.

Использование одинакового терминологического аппарата приводит к смешению вопросов местного значения и полномочий ОМСУ в отраслевых и специальных федеральных законах. Так, утверждение правил землепользования и застройки относится в специальном законе (п. 20 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ) к вопросам местного значения, а в отраслевом законе – ЗК РФ – к полномочиям ОМСУ (ст. 11 ЗК РФ).

Савранская О.Л. пришла к выводу об отсутствии в федеральном законе № 131-ФЗ «концепции разграничения вопросов местного значения и полномочий по их решению»[2], так как вопросы местного значения выделяются одновременно и по предметному, и по функциональным критериям.

На наш взгляд, существует два подхода к определению содержания вопросов местного значения, закрепленных в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Первый подход подразумевает определение содержания и на-

---

[1] Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

[2] Савранская О.Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3. С. 11

правлений наиболее эффективной реализации вопросов местного значения с точки зрения науки управления.

Сущность управленческого воздействия компетенции исполнительной власти, по мнению Ю.Н. Старилова, определяется посредством анализа результатов, достигнутых при ее реализации[1].

Бондарь Н.С. обоснованно указывает, что «решение вопросов местного значения является критерием эффективности и целесообразности складывающихся форм осуществления власти на местах, равно как и показателем самой по себе состоятельности практики реализации идей МСУ»[2].

Второй подход – чисто юридический. В его основе лежит анализ всего массива нормативных правовых актов, предусмотренных ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ, в которых может и должна содержаться конкретизация вопросов местного значения.

При всей важности юридического подхода, как показывает анализ, конкретизация вопросов местного значения в других нормативных правовых актах не всегда дает однозначный ответ о его содержании. Вот в этих случаях нельзя обойтись без анализа вопросов местного значения как объекта муниципального управления.

Содержание вопросов местного значения как объекта муниципального управления всегда больше и богаче, чем содержание вопросов местного значения как предмета нормативного правового регулирования. Правовая регуляция вопросов местного значения преследует цель закрепить и урегулировать наиболее сущностные моменты содержания вопросов местного значения.

Другой важный момент: конкретизация вопросов местного значения в других нормативных правовых актах чаще всего идет по пути смешения понятий «область деятельности ОМСУ» и «полномочия ОМСУ в этой области».

При анализе вопросов местного значения, перечень которых закреплен в Федеральном законе № 131-ФЗ, мы обнаруживаем, что в

---

[1] Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. Москва: Норма, 2009. С. 60.

[2] Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. Москва, 2008. 176с.

большей части отнесенных к ведению муниципалитетов вопросов местного значения (а их несколько десятков) имеются полномочия органов государственной власти. По мнению В.В. Аржанова[1], целесообразно разграничивать предметы ведения между органами государственной власти и местным самоуправлением, а не полномочия. Мы поддерживаем данную точку зрения и полагаем, что необходимо пересмотреть перечень вопросов местного значения и оставить в этом списке те из них, в которых нет полномочий государственных органов. Государство же должно заниматься только нормативным регулированием данных вопросов. Результатом указанных предложений должно стать следующее:

1) исключительность решения органами МСУ только вопросов жизнеобеспечения населения муниципального образования. Из перечня вопросов муниципального образования исчезнут такие формулировки, как «обеспечение условий для развития», «создание условий», «участие в организации деятельности»;

2) отсутствие дополнительного расходования финансовых средств на решение государственных вопросов муниципалитетами;

3) недопущение копирования полномочий и четкое ограничение пределов ответственности между государственными и местными органами;

4) отсутствие специального (ведомственного) законодательства, разграничивающие полномочия органов публичной власти.

Как можно заметить, противоречивое понимание категориальных элементов компетенции, полномочий, предметов ведения, вопросов местного значения приводит к нарушению муниципальных прав. На данное обстоятельство обратил внимание Конституционный Суд РФ, который указал на необходимость обеспечения ясности, четкости, непротиворечивости используемой законодателем юридической терминологии (абз. 3 п. 2.2 мотивировочной части)[2], гарантирующей права органам МСУ.

---

[1]Аржанов В.В. Разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами и ОМСУ // Административное право и процесс. 2019. № 7. С. 40 – 42.

[2] Постановление КС РФ от 26.04.2016 № 13-П //Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2016. № 5.

Подведем итоги первого параграфа. Конституция РФ и федеральное законодательство определяют предметную область деятельности органов государственной власти через понятие «предметы ведения». Для определения предметной области деятельности ОМСУ Конституция РФ и федеральное законодательство применяют другое понятие – вопросы местного значения.

По причине наличия конституционной формулы о невхождении ОМСУ в систему органов государственной власти Конституция РФ и федеральное законодательство пока не содержат положений о разграничении предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения.

Внесенные в Конституцию России поправки о вхождении ОМСУ и органов государственной власти в единую систему публичной власти поднимают проблему соотношения предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения на конституционный уровень.

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

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

Вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений – это определенная в законодательстве и других нормативных правовых актах предметная область деятельности ОМСУ (область общественных отношений), которая представляет собой часть: а) предметов ведения РФ; б) предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ; в) предметов ведения субъектов РФ в сфере земельных отношений[1].

[1] Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения местного самоуправления: категориальное соотношение и содержание понятий // Юристъ-Правоведъ. 2020. № 1 (92). С. 26 – 30.

На основании вышеизложенного мы сформулировали определение вопросов ведения ОМСУ в сфере земельных отношений: «Вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений являются частью предметов ведения органов государственной власти и представляют собой установленные в законодательстве области общественных отношений или предметные вопросы в сфере земельных отношений, которые обязаны и (или) вправе самостоятельно регулировать органы МСУ».

§ 2. Классификация вопросов ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений

Земельные отношения являются объектом регулирования комплекса норм конституционного, муниципального, земельного права, а также норм Лесного, Водного и других кодифицированных актов РФ.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции России земельное законодательство отнесено к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов. Следовательно, земельные отношения сформированы в двухуровневую систему законодательства.

Правовое регулирование земельных отношений можно рассматривать в двух аспектах:

– земельное законодательство как предмет совместного ведения РФ и ее субъектов, которые порождают двухуровневую систему как законов, так и подзаконных актов;

– в рамках регулирования земельных отношений, конституционно-правовой основой разграничения которых стал п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции России, предусматривающий отдельные полномочия органов публичной власти по реализации предмета ведения по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами, находящимся в совместном ведении РФ и ее субъектов.

По мнению О.Н. Колесовой, различаются совместное ведение органов публичной власти при осуществлении законотворческой (нормативной) функции государства и исполнительной деятельности государства[1].

[1] Колесова О.Н. Компетенция субъекта Российской Федерации в регулировании земельных отношений: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов. 2004. С. 47.

Тихомиров Ю.А. утверждает, что «полномочия органов исполнительной власти различных уровней государственной власти и МСУ определяются исходя из предметов ведения»[1]. Вследствие этого Конституция России законотворческие полномочия возлагает на законодательные органы государственной власти субъектов России, а региональные исполнительные органы власти реализуют полномочия через исполнение этих законов.

Указанная нами вторая группа полномочий является следствием конституционного закрепления земельного законодательства как предмета совместного ведения РФ и ее субъектов, что подтверждает наличие двухуровневой системы органов, осуществляющих исполнительные полномочия.

Причиной выделения полномочия, указанного в п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции России, с точки зрения Г.Н. Эйриян, является то, что Конституция России относит к совместному ведению весь комплекс правовых норм, посвященных регулированию земельных отношений, без необходимости разделения данных отношений на составляющие с целью определения их основной «отраслевой» принадлежности[2].

Другая позиция у Эпштейна С., который обосновывает мнение о децентрализации властных полномочий по предметам совместного ведения, установив для каждого уровня власти на основании федеральных конституционных законов объем (перечень) основных полномочий и ответственности за их исполнение (неисполнение)[3].

По нашему мнению, обозначенная норма в п. «в» в ст. 72 Конституции России является необходимой, так как не имеет четкой отраслевой принадлежности и при отсутствии конституционного закрепления может быть отнесена к предмету исключительного ведения РФ.

---

[1] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. Москва, 2001. С. 114. С. 87.

[2] Эйриян Г.Н. Разграничение полномочий между Российской Федерации и ее субъектами в сфере регулирования земельных отношений // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 45.

[3] Эпштейн С. Конституционно-правовое разграничение полномочий в сфере земельных отношений в Российской Федерации: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Москва, 2006. С. 10.

Четкого разграничения полномочий в законодательной сфере в рамках регулирования земельных отношений также нет и в отраслевом кодифицированном нормативном правовом акте. Так, в ст. ст. 9 – 11 ЗК РФ[1] в общем виде разграничиваются исполнительно-распорядительные полномочия между уровнями публичной власти. Между тем сформирован огромный пласт федерального земельного законодательства, который охватывает практически все институты земельного права.

В Федеральном законе № 131-ФЗ для каждой категории муниципального образования предусмотрен незакрытый перечень вопросов местного значения (ст. 14 – 16, 16.2), регулирующих в том числе общественные отношения в области охраны и использования земель.

В муниципальной доктрине одним из критериев классификации вопросов местного значения являются функции МСУ. Так, Кутафин О.Е., Фадеев В.И. выделяют следующие функции МСУ: управление имуществом и финансами муниципального образования; оказание муниципальных услуг; охрана общественного порядка[2].

Шугрина Е.С. классифицирует вопросы местного значения в зависимости от уровня законодательства, наделившего ОМСУ полномочиями по решению местных дел: вопросы, отнесенные к ведению ОМСУ Конституцией РФ; вопросы, отнесенные к ведению ОМСУ федеральными и региональными законами; отдельные вопросы государственного значения, переданные ОМСУ; вопросы, переданные по соглашению с ОМСУ другого уровня; вопросы, принятые ОМСУ самостоятельно в соответствии с действующим законодательством[3].

По мнению М.Ю. Дитятковского, вследствие отсутствия в Федеральном законе № 131-ФЗ общего понятия «предметы ведения местного самоуправления» по факту этот термин включает в себя три элемента[4]:

---

[1] Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст.4147.

[2] Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2013. 669 с.

[3] Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. Москва: Проспект, 2007. С.327.

[4] Дитятковский М.Ю. Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14, Право. 2021. Т. 12. Вып. 1. С. 99 – 111.

– вопросы местного значения (ст. 14, 15, 16 федерального закона № 131-ФЗ);

– вопросы федерального и/или регионального значения, по которым ОМСУ наделены отдельными государственными полномочиями (ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ);

– вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения которых предоставлено ОМСУ; вопросы, при решении которых реализуется участие ОМСУ в осуществлении иных государственных полномочий, не переданных им в соответствии со ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ, если это участие предусмотрено федеральными законами, а также иные вопросы, не отнесенные к компетенции ОМСУ других муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из их компетенции федеральными законами и законами субъектов РФ (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

По нашему мнению, предлагаемые классификации не в полной мере отражают содержание вопросов местного значения, так как не учитывают взаимосвязи всех элементов функционального назначения данного института.

Мы предлагаем следующую классификацию вопросов ведения ОМСУ, основанную на положениях Федерального закона № 131-ФЗ:

1) вопросы местного значения, находящиеся в ведении муниципального образования (ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ);

2) вопросы местного значения, которые переданы от других муниципальных образований на основе соглашения о передаче ими права на осуществление части своих полномочий;

3) отдельные государственные полномочия, которыми могут быть наделены ОМСУ в соответствии с гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ;

4) вопросы, которые могут осуществляться в связи с перераспределением полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (часть 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ;

5) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения муниципального образования, перечень которых прямо закреплен в части 1 статей 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ;

6) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право на решение которых закреплено федеральными законами и законами субъектов РФ;

7) иные вопросы, прямо не отнесенные к компетенции ОМСУ иных муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции ОМСУ федеральными законами, законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов (ч.2 ст. 14.1, 15.1, 16.1 федерального закона № 131-ФЗ).

Если взять за основу предложенную законодательством классификацию вопросов ведения ОМСУ, то в сфере земельных отношений она будет выглядеть следующим образом.

К *первой группе вопросов*, находящихся в ведении муниципального образования (ст. 14, 15, 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ), следует отнести: владение, пользование и распоряжение имуществом муниципального образования (п. 3 ст. 14 – 16, 16.2 Федерального закона № 131-ФЗ); утверждение генеральных планов (поселения, городского и муниципального округов), схем территориального планирования (муниципального района), правил землепользования и застройки; утверждение подготовленной на основе генеральных планов (схем территориального планирования) документации по планировке территории; выдача градостроительного плана земельного участка, расположенного в границах (поселения, межселенных территорий, городского и муниципального округов); резервирование земель и изъятие земельных участков в границах муниципального образования для муниципальных нужд; осуществление муниципального земельного контроля (в границах городского поселения, межселенной территории, городского и муниципального округов); допустимость размещения объекта индивидуального жилищного строительства или садового дома на земельном участке; решение об изъятии земельного участка (для муниципальных районов – расположенных на межселенных территориях), не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства РФ; осуществление сноса

самовольной постройки или ее приведения в соответствие с установленными требованиями в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ (п. 20 ч. 1 ст. 14, п. 15 ч. 1 ст. 15, п. 26, п. 35 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). Для сельских поселений из перечисленных вопросов выделяют только осуществление сноса самовольной постройки на основании ст. 222 ГК РФ, а другие – это вопросы местного значения муниципальных районов (ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ).

Ко *второй группе* относятся вопросы, переданные от других муниципальных образований на основе соглашения о передаче ими права на осуществление части своих полномочий. Законодатель не устанавливает ограничений по перечню передаваемых полномочий из одного уровня муниципального образования в другой, так как предусмотрена двухуровневая конструкция муниципальных образований. Передача полномочий – процесс диспозитивный, то есть ОМСУ могут отказаться от заключения указанного выше соглашения (в отличие от наделения отдельными государственными полномочиями, от исполнения которых ОМСУ отказаться не вправе). Соглашением устанавливаются условия и порядок осуществления переданных полномочий, а также порядок взаиморасчетов: межбюджетные трансферты, предоставляемые из бюджетов одного уровня в другой в соответствии с Бюджетным кодексом РФ. В частности, законодательством не исключается передача полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между ОМСУ муниципальных районов и поселений в их составе.

Третья группа вопросов – это отдельные вопросы государственного значения, переданные ОМСУ на основании федеральных законов и законов субъектов РФ (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ). К этим вопросам относятся распоряжение земельными участками с неразграниченной государственной собственностью в соответствии с ФЗ «О введении в действие ЗК РФ» и перевод земельных участков с неразграниченной государственной собственностью из одной категории в другую.

Регионы на основании собственного земельного законодательства устанавливают правила распоряжения земельными участками с

неразграниченной государственной собственностью[1]. Данные полномочия относятся к государственным, переданным на основании Федерального закона № 131-ФЗ. Подтверждением данного тезиса выступают материалы практики высших судов, определяющие полномочия ОМСУ по распоряжению земельными участками с неразграниченной государственной собственностью в качестве государственных[2].

В *четвертую группу* входят вопросы, которые могут осуществляться в связи с перераспределением полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъекта РФ (часть 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ). Такая возможность появилась с 2014 г. в соответствии с Федеральным законом № 136-ФЗ[3]. Более подробно данный вопрос будет рассмотрен в третьей главе.

В *пятой группе* находятся вопросы, право на решение которых закреплено в ч. 1 ст. 14.1, ч. 1 ст. 15.1, ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ. Из этой группы вопросов мы выделяем создание на территории муниципального образования музеев и условий для развития туризма. Перечисленные объекты относятся к землям особо охраняемых территорий и объектов. Правовой режим данной категории земель подчиняется ЗК РФ (гл. 11) и базовому закону – федеральному закону № 33-ФЗ)[4]. В отраслевом (п. 1 ст. 94 ЗК РФ) и специальном (п.

---

[1] Фазлиева Л.К., Султанов Е.Б. Вопросы местного значения в области земельных отношений: тенденции развития и проблемы российского законодательства // Вестник КЮИ МВД России. 2018. № 4 (34). С. 460 – 465.

[2] Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2011 г. № ВАС-2269/11 по делу № А57-2002/2010. В передаче дела по заявлению о признании недействительным соглашения о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения для пересмотра в порядке надзора судебных актов отказано, т.к. суд, удовлетворяя заявление, исходил из того, что муниципальные районы, наделенные федеральным законом отдельным государственным полномочием по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не могут передавать указанное полномочие органам местного самоуправления городских и сельских поселений // СПС «КонсультантПлюс».

[3] 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»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770

[4] Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

4 ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ) законах отмечено существование особо охраняемых территорий местного значения. В п. 8 ст. 2 Федерального закона № 33-ФЗ указано о создании территорий на земельных участках, находящихся в собственности соответствующего муниципального образования. Из данного тезиса следует, что практически все муниципальные образования вправе заниматься вопросами, связанными с территориями с особыми условиями местного значения. Однако при этом в перечне закрепленных за ними Федеральным законом № 131-ФЗ полномочий не значится главный вопрос – возможность создания особо охраняемых природных территорий местного значения. В связи с этим было бы уместно и юридически правильно закрепить это конкретное полномочие за муниципалитетами в базовом законе, т.е. в Федеральном законе № 131-ФЗ.

Следующая, самая обширная, *шестая группа* – это вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право на решение которых закреплено федеральными законами и законами субъектов РФ. Перечислим их.

1. В сфере реализации федерального закона № 101-ФЗ[1]:

а) принятие положительного или отрицательного решения вопроса о предоставлении земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в собственность (п. 1 ст. 10);

б) выписки из решений ОМСУ о приватизации сельскохозяйственных угодий, свидетельствующих о принадлежности прав на земельную долю, имеют эквивалентную юридическую силу с записями в государственном реестре недвижимости (ст. 18).

2. В сфере реализации Федерального закона № 172-ФЗ[2]:

а) анализирование ходатайства о переводе земель из одной категории в другую (ст. 2) и принятие решения о переводе земельных участков из состава земель одной категории в другую (ст. 3);

---

[1] Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

[2] О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 52 (часть 1). Ст. 5276.

б) издание акта о положительном либо отрицательном решении о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую и направление акта заинтересованному лицу в течение четырнадцати дней (ст. 3).

3. В сфере реализации Федерального закона № 102-ФЗ[1]:

вынесение постановлений об ипотеке земельных участков, разрешенное использование которых – жилищное строительство или комплексное освоение в целях жилищного строительства, находящихся в собственности муниципального образования или относящихся к неразграниченной государственной собственности с передачей в обеспечение возврата кредита (ст. 62.1).

4. В сфере реализации Федерального закона № 246-ФЗ[2]:

а) согласование проекта разрешения на создание искусственного земельного участка на водном объекте, находящегося в федеральной собственности на территории муниципального образования (п. 5 ст. 4) и его размещение на официальном сайте указанного муниципального образования в течение 3 дней (п. 7 ст. 4);

б) заключение договора о создании искусственного земельного участка при условии, если ОМСУ – инициатор процесса создания (п. 4 ст. 7);

в) утверждение документации по планировке территории, если ОМСУ – инициатор процесса создания искусственного земельного участка (п. 3 ч. 4.1 ст. 7);

г) предоставление разрешений на проведение работ по созданию искусственного земельного участка в зависимости от расположения данного объекта (ст. 11).

5. В сфере реализации Федерального закона № 257-ФЗ[3]:

---

[1] Об ипотеке (залоге недвижимости): Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 29. Ст. 3400.

[2] Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: ФЗ от 19.07.2011 № 246-ФЗ // Российская газета. 2011. № 159. 22 июля.

[3] Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 46. Ст. 5553.

а) обеспечение сохранности автомобильных дорог местного значения (п. 2 ст. 13.1);

б) разрешение на строительство и реконструкцию дорог местного значения (п. 3 ст. 16);

в) выдача разрешений на строительство, реконструкцию объектов дорожного сервиса в границах придорожных полос автомобильных дорог (п. 5. ст. 22);

г) предоставление и резервирование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности для размещения автомобильных дорог (ст. 24).

6. В сфере реализации Федерального закона № 74-ФЗ[1]:

- содействие в создании и невмешательство в дела фермерского хозяйства (ст. 2).

7. В сфере реализации Федерального закона № 49-ФЗ[2]:

а) предоставление и определение предельных размеров земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства из земель, находящихся в муниципальной и неразграниченной государственной собственности;

б) осуществление контроля за соблюдением законодательства гражданами, осуществляющими деятельность в целях удовлетворения личных потребностей на земельном участке (ст. 5).

8. В сфере реализации Федерального закона № 49-ФЗ[3]:

а) принятие решение об образовании территории традиционного природопользования местного значения (ст. 8);

б) утверждение границ территорий традиционного природопользования местного значения (ст. 9).

9. В сфере реализации Федерального закона № 217-ФЗ[4]:

---

[1] О крестьянском (фермерском) хозяйстве: Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 24. Ст. 2249.

[2] О личном подсобном хозяйстве: Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. Ст. 2881.

[3] О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 20. Ст. 1972.

[4] О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации:

а) осуществление взаимодействия с гражданами, ведущими садоводство или огородничество без создания товарищества (ст. 5);

б) требование о созыве внеочередного общего собрания членов товарищества по месту нахождения территории садоводства или огородничества (ст. 17);

в) осуществление поддержки ведения садоводства и огородничества (ст. 26);

г) инициирование искового производства в суде по ликвидации товарищества в случае несоблюдения требования о количестве членов товарищества (не менее семи) (п. 3 ст. 28).

К *седьмой группе* причисляют прочие вопросы, прямо не отнесенные к компетенции ОМСУ иных муниципальных образований, органов государственной власти и не исключенные из компетенции ОМСУ федеральными законами, законами субъектов РФ, за счет доходов местных бюджетов (ч. 2 ст. 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ). В этой группе следует выделить – осуществление муниципального земельного контроля на территории муниципального образования.

Основным направлением деятельности ОМСУ при проведении муниципального земельного контроля является предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований земельного законодательства правообладателями.

Муниципальный земельный контроль осуществляют органы исполнительной власти муниципального образования либо конкретное должностное лицо, или создаются специализированные ОМСУ (ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 1 ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ). Следовательно, полномочия возлагаются исключительно на ОМСУ.

Таким образом, в рассмотренной классификации (соответствующей Федеральному закону № 131-ФЗ) вопросов ведения ОМСУ в сфере земельных отношений мы обнаруживаем, что из нескольких десятков вопросов местного значения, которые отнесены к ведению муниципалитетов, более чем в половине имеются полномочия органов государственной власти.

Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4766.

Мы предлагаем новую классификацию вопросов ведения ОМСУ в сфере земельных отношений. В основе классификации лежат два критерия, в соответствии с которыми мы оцениваем вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений:

1) по степени правовой определенности законодательных формулировок вопросов ведения:

2) по субъектной принадлежности вопросов ведения.

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

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

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

Представляется необходимым вопросы местного значения среди перечисленных предметных областей признать главной частью вопросов ведения ОМСУ, так как именно они являются основой участия муниципальных образований в реализации предметов ведения РФ, предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ и предметов ведения субъектов РФ в сфере земельных отношений.

§ 3. Проблемы законодательного закрепления понятий «полномочия органов местного самоуправления и «вопросы ведения» в сфере земельных отношений

«Полномочия» не могут совпадать с понятием «предмет ведения», поскольку их характер, содержание и субъектный состав будут вытекать из той сферы общественной жизни, которая включена соответственно в предмет ведения того или иного уровня публичной власти. По нашему мнению, формой воплощения предмета ведения будут являться полномочия. Соответственно, осуществление органом публичной власти предоставленных ему полномочий есть реализация предмета ведения.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции России земельное законодательство отнесено к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Земельное законодательство регулирует земельные отношения. Таким образом, земельные отношения выделены как группа общественных отношений, по которой формируется и двухуровневая система законодательства.

Следует обратить внимание на земельные правоотношения, определенные в п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции России. Из данной нормы следует, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами также находятся в совместном ведении РФ и ее субъектов. Однако в приведенном примере мы наблюдаем не разграничение предметов ведения (земельные отношения в целом), а конкретные полномочия органов публичной власти по реализации предмета ведения.

Целесообразность конституционного выделения отдельного полномочия в рамках общего предмета совместного ведения РФ и

субъектов (п. «в» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) вполне объяснима. По мнению Эйриян Г.Н., обосновать данное закрепление можно, поскольку владение, пользование и распоряжение земельными участками – это комплексный правовой институт, отдельные положения которого могут регулироваться гражданским законодательством, а последнее, как известно, является предметом исключительного ведения Российской Федерации[1].

Проведя анализ российского законодательства относительно разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными уровнями публичной власти в России, мы приходим к следующим выводам.

До 2003 г. порядок разграничения предметов ведения и полномочий был предусмотрен отдельным Федеральным законом № 119-ФЗ[2]. Этот закон устанавливал, что Российская Федерация осуществляет рамочное регулирование, а субъекты РФ – детальное регулирование, но в заданных пределах, указанных нормативным правовым актом.

В 2003 г. в связи с утратой силы Федерального закона № 119-ФЗ были внесены изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ[3], устанавливающие законодательное разграничение и процесс делегирования полномочий между федеральными и региональными уровнями власти. Положительными моментами измененного Федерального закона № 184-ФЗ стали: определение федеральных и региональных полномочий в сфере совместного ведения с указанием узких региональных полномочий, которые субъекты решали самостоятельно, используя собственный бюджет; возможность наделения региональных властей дополнительными полномочиями в сфере совместного ведения на основании федерального закона и средств из федерального бюджета;

---

[1] Эйриян Г.Н. Разграничение полномочий между РФ и ее субъектами в сфере регулирования земельных отношений // Журнал российского права. 2006. № 3. С. 45.

[2] О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 24.06.1999 (утратил силу)

[3] Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005 (Утратил силу).

применение опережающего регионального законодательного регулирования в сфере совместного ведения до принятия федеральным законодателем правового акта (изначально на данное обстоятельство обращал внимание Конституционный Суд РФ[1]); делегирование права осуществления полномочий в сфере ведения Российской Федерации региональным исполнительным органам на основании актов Президента РФ, Правительства РФ.

Кроме законодательного разграничения федеральных и региональных полномочий, утративший силу Федеральный закон № 184-ФЗ предусматривали договорное. Договорное разграничение предусматривает заключение:

- договора только в исключительных случаях, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий (ст. 26.7 Федерального закона № 184-ФЗ);
- соглашения о взаимном делегировании полномочий между федеральными и региональными уровнями власти (ст. 26.8 Федерального закона № 184-ФЗ).

Отличительные признаки договора и соглашения о разграничении полномочий состоят в том, что

- договор имеет юридическую силу федерального закона и является срочным (не может превышать 10 лет);
- соглашения необходимы исключительно в сфере исполнительной власти и утверждаются на уровне региона.

Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Феде-

[1] Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1995 и от 01.02.1996 по «калининградскому» и «читинскому» делам // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 50; 1996. № 7.

рации»[1] заменил Федеральный закон № 184-ФЗ вследствие проведенной конституционной реформы в 2020 году[2].

Необходимость такой замены обусловлена тем, что более чем за 20 лет действия Федерального закона № 184-ФЗ в него внесено огромное количество поправок (принято около 200 федеральных законов о внесении изменений и дополнений), некоторые его положения менялись много раз, причем иногда концептуально.

Федеральный закон № 414-ФЗ демонстрирует централизацию власти: устанавливаются серьезные рычаги влияния федерального центра на регионы (через определения своего рода сфер вмешательства федеральной власти в дела субъекта – ст. 4 и др.), а субъектов Российской Федерации – на муниципальные образования (в первую очередь через вмешательство в процедуру формирования ОМСУ). Кроме этого, прослеживается снижение гарантий независимости МСУ, постепенное встраивание МСУ в централизованную государственную модель. В частности, Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ исключает из числа принципов деятельности государственной власти (ст. 2) принцип содействия органов государственной власти субъекта РФ развитию МСУ на территории субъекта РФ (п. 3 ст. 1 Федерального закона № 184-ФЗ). В предлагаемой редакции данное содействие рассматривается как одна из форм участия субъекта в решении задач МСУ, что, как представляется, имеет несколько иное регулятивное значение, чем базовый принцип. Следует отметить, что произошла рецепция законодательного и договорного разграничения федеральных и региональных полномочий, предусмотренная в утратившем силу Федеральном законе № 184-ФЗ.

Проблема разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и органами МСУ связана, прежде всего, с несоответствием отраслевых федеральных законов в час-

[1] Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

[2] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

ти разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, с одной стороны, и ОМСУ – с другой с аналогичными нормами, содержащимися в Конституции России и Федеральном законе № 131-ФЗ.

Данный тезис можно подтвердить путем непосредственного обращения к ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ, определяющего вопросы местного значения городского, сельского поселения. Федеральный законодатель, раскрывая перечень вопросов муниципального образования, использует такие термины, как «обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры …» (п. 14 ч. 1), «создание условий для массового отдыха жителей поселения …» (п. 15 ч. 1), «участие в организации деятельности по накоплению … и транспортированию твердых коммунальных отходов» (п. 18 ч. 1), которые предопределяют совместное участие в их реализации и федеральных, и региональных органов власти. При этом объем такого участия органы государственной власти, как правило, определяют самостоятельно. В итоге либо на ОМСУ могут быть возложены значительные обязанности (и при этом без каких-либо дополнительных финансовых компенсаций), либо степень участия в решении того или иного вопроса может быть сведена к минимуму.

Теорию разделения полномочий, осуществляемых органами власти, на совместные и исключительные, можно апробировать и на примере деятельности ОМСУ.

Рассмотрим на примере нормативную базу по разграничению предметов ведения органов государственной власти и вопросов ведения ОМСУ в сфере предоставления в собственность бесплатно земельных участков, находящихся в муниципальной собственности городского округа Республики Татарстан, гражданам, имеющим трех и более детей.

В соответствии со ст. 2 ЗК РФ земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. ОМСУ в пределах своих полномочий вправе издавать акты в сфере земельных отношений (п. 4 ст. 2 ЗК РФ). Земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется гражданам, имеющим

трех и более детей, в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа государственной власти субъектов РФ (подп. 6 ст. 39.5 ЗК РФ).

К вопросам местного значения городского округа отнесено владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа (п. 3 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ).

Соответствующие федеральному законодательству нормы предусмотрены п. 2 ст. 5 ЗК РТ[1], п. 3 ч. 1 ст. 17 Закона РТ от 28 июля 2004 года № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан»[2] и п. 3 ч. 1 ст. 8 Устава муниципального образования г. Казани[3].

На основании ч. 1 ст. 25 закона «О местном самоуправлении в Республике Татарстан», ч. 1 ст. 38 во взаимосвязи с абз. 4 ч. 2 ст. 40 Устава муниципального образования г. Казани исполнительно-распорядительный орган МСУ г. Казани (исполком) обладает полномочиями по решению вопросов местного значения в сфере управления муниципальной собственностью.

У законодательного органа Республики Татарстан в ведении находится законодательное регулирование по предметам ведения республики и предметам совместного ведения РФ и ее субъектов в пределах полномочий Республики Татарстан; местное самоуправление обеспечивает самостоятельное в соответствии с законом и под свою ответственность решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (п. 2 ст. 75, ч. 1 ст. 116 Конституции РТ).

Граждане, имеющие трех и более детей, постоянно проживающие на территории Республики Татарстан, имеют право на бесплатное приобретение в собственность земельного участка, в том числе

---

[1] Земельный кодекс Республики Татарстан от 10.07.1998 № 1736 // Республика Татарстан. 1998. № 166-167. 15 августа.

[2] О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 28.07.2004 № 45-ЗРТ // Республика Татарстан. 2004. № 155-156. 3 августа.

[3] Об Уставе муниципального образования города Казани: решение представительного органа муниципального образования города Казани от 17.12.2005 № 3-5 // Казанские ведомости. 2005. № 301/302. 30 декабря.

для индивидуального жилищного строительства (п. 3 ст. 32 ЗК РТ). При этом республиканский законодатель установил полномочие ОМСУ по ведению адресного перечня земельных участков, предназначенных для указанных граждан[1]. Однако до 21.12.2017 абз. 9 и 10 перечня земельных участков усматривал нарушения прав граждан, относящихся к многодетным семьям, в части установления дополнительных условий в зависимости от количества детей[2]. Данные нарушения региональным законодательным органом были устранены в соответствии с постановлением Конституционного Суда РТ[3].

Следовательно, разграничение полномочий между ОМСУ в области общественных отношений по использованию и охране земель осуществляется между представительными и исполнительно-распорядительными органами:

1) в случаях принятия нормативного акта – полномочие представительного органа;

2) в случаях применения нормативных предписаний – полномочие исполнительно-распорядительного органа. Следует отметить, что исполнительно-распорядительные органы также наделены правотворческим полномочием.

Таким образом, рассмотрев нормативную базу по разграничению предметов ведения органов государственной власти и вопросов ведения ОМСУ по бесплатному предоставлению отдельной категории граждан земельных участков, мы делаем следующий вывод: ОМСУ реализуют публичную функцию, являясь органом власти, и они осуществляют полномочия в области общественных отношений по использованию и охране земель относительно всего населения, проживающего на территории муниципального образования.

---

[1] О перечне земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани: Постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18.11.2013 № 9838 // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. 2013. № 50.

[2] Фазлиева Л.К. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека // Алтайский юридический журнал. 2018. № 22. С. 45 – 48.

[3] Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 26.12.2017 № 77-П [электронный ресурс]. URL: http: //ks.tatarstan.ru (дата обращения: 17.01.2024).

По мнению М.Ю. Дитятковского[1], институт разграничения предметов ведения и полномочий государственных и муниципальных органов власти в федеральном законодательстве существует в следующем состоянии:

1) законодательством РФ исключена область предметов совместного ведения органов государственной власти и ОМСУ;

2) разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами публичной власти реализуется фундаментальными и отраслевыми федеральными законами. Федеральный законодатель установил возможность разграничения полномочий региональным законодательством;

3) отсутствие на федеральном и региональном уровнях индивидуального закона, предусматривающего порядок разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и местными органами публичной власти;

4) исключение договорных отношений по поводу порядка разграничения предметов ведения и полномочий между региональными и местными органами публичной власти.

Таким образом, в настоящее время базовой нормативной моделью разграничения полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти являются федеральные законы – Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ[2]. На законодательном уровне установлены принципы, система, полномочия, взаимодействие, функционирование федеральных, региональных и местных органов власти. Перечисленные акты наряду с Конституцией России являются правовой основой разграничения полномочий по вертикали.

На горизонтальном уровне существует практика разграничения полномочий региональными законами. Продемонстрируем на примере. В ст. 2–5 ЗК РТ[3] указаны полномочия законодательного и испол-

---

[1] Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 11. С. 17-28.

[2] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // 2003. № 40. Ст. 3822.

[3] Земельный кодекс Республики Татарстан от 10.07.1998 № 1736 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2005. № 1. I часть. С. 4.

нительного органов публичной власти в области земельных отношений. В других субъектах РФ существует аналогичная ситуация разграничения компетенций между органами соответствующего уровня по регулированию земельных отношений: Закон Костромской области от 18.07.2002 № 68-ЗКО «О разграничении полномочий между органами государственной власти Костромской области в сфере регулирования земельных отношений»[1], Закон Саратовской области от 30.09.2014 № 122-ЗСО «О земле»[2].

Региональное нормативное правовое регулирование земельных отношений реализуется через:

1) самостоятельное региональное законотворчество, которое подразумевает регулирование земельных отношений, оставшихся вне правового поля со стороны государства. Так, в соответствии с ч. 4 ст. 94 ЗК РФ придание статуса земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения осуществляется региональными и местными органами власти на основании законов субъекта РФ и ОМСУ[3]. Другой пример – предоставление дотаций конкретным субъектам управления в сфере земельных отношений[4]. В то же время после внесения изменений в ЗК РФ в 2015 г. регионы лишены полномочий в установлении дополнительных оснований для изъятия земель для муниципальных нужд (п. 3 ст. 49 ЗК РФ). Эти полномочия закреплены только за федеральными органами власти.

Итак, самостоятельное региональное законотворчество в области земельных отношений – это полномочие по координированию не

---

[1] О разграничении полномочий между органами государственной власти Костромской области в сфере регулирования земельных отношений: закон Костромской области от 18.07.2002 № 68-ЗКО.

[2] О земле: закон Саратовской области от 30.09.2014 г. № 122-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2014. № 4.

[3] Об утверждении Порядка отнесения земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения, их использования и охраны: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 23.12.2016 № 984 // Собрание законодательства Республики Татарстан. 2017. № 2. Ст. 0084.

[4] О предоставлении в 2012 году бюджетам городских округов Саратовской области субсидии на софинансирование расходных обязательств городских округов по технической инвентаризации объектов водоснабжения и водоотведения, а также по формированию земельных участков под указанными объектами: закон Саратовской области от 19.04.2012 № 59-ЗСО // Собрание законодательства Саратовской области. 2012. № 11.

санкционированных со стороны государства общественных отношений в области использования и охраны земель на основании закрепленного Конституцией РФ земельного законодательства как предмета совместного ведения Федерации и ее субъектов;

2) обязывающее региональное законотворчество – это разработка специальных правовых норм на региональном уровне в области земельных отношений вследствие указания федерального законодателя. Так, многие нормы (ст. 4, 8 и др.) Федерального закона № 101-ФЗ[1] являются бланкетными к региональным законам. Однако ч. 4 ст. 1 указанного закона устанавливает пределы регионального законотворчества, в частности не допускается утверждение субъектами РФ законов и иных нормативных правовых актов, включающих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения.

Попытаемся провести разграничение между обязывающим законотворчеством и делегированным. Под делегированным правотворчеством подразумевают осуществление законодательной функции органами исполнительной власти[2]. Троицкий В.С., давая определение делегированному законотворчеству, обращает внимание на орган, изначально не обладающий такими законодательными полномочиями при принятии нормативного правового акта[3].

У Ишекова К.А. свое видение относительно делегированного законодательства. Он указывает на временной признак: принятие ограниченных по времени действия нормативных правовых актов по проблемам, для которых необходима законодательная форма урегулирования вопроса[4].

Толстик В.А. констатирует, что делегирование нормотворческих

---

[1] Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3018.

[2] Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. Москва: Юстицинформ, 2014. С. 289.

[3] Троицкий В.С. Делегированное законотворчество: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2005. С. 12.

[4] Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / Под ред. П.П. Сергуна. Саратов: Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации, 2010. С. 110.

полномочий следует отличать от первоначального наделения такими полномочиями государственных органов и общественных объединений[1]. Мы соглашаемся с данным определением, так как у законодательных органов субъекта РФ кроме законодательных функций существуют и другие.

Мы приходим к выводу, что обязывающее региональное законотворчество не является делегированным. Обязывающее региональное законотворчество необходимо для решения вопросов в области охраны и использования земель в зависимости от природно-климатического, национального, территориального или экономического факторов местности.

Полномочия органов публичной власти в области обязывающего регионального законотворчества в сфере регулирования вопросов, касающихся охраны и использования земель, продемонстрируем на примере положений Федерального закона № 101-ФЗ:

– установление размеров (минимальных, максимальных и иных) земельных участков сельскохозяйственного назначения для собственников и иных правообладателей (ст. 4 Федерального закона № 101-ФЗ);

– установление преимущественного права покупки земельного участка сельскохозяйственного назначения публично-правовыми органами (п. 3 ч. 3 ст. 1, ст. 8 Федерального закона № 101-ФЗ);

– закрепление привилегий при заключении договоров аренды земельных участков землепользователями, а также определение случаев безвозмездного предоставления земельных участков (п. 4, п. 5 ст. 39.5 ЗК РФ, ст. 10 Федерального закона № 101-ФЗ).

Следовательно, обязывающее региональное законотворчество – это полномочие по обязательному координированию регламентированных со стороны государства Конституцией РФ общественных отношений в области использования и охраны земель как предмета совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Однако крайне остро стоит вопрос пределов самостоятельности субъектов РФ в законодательном регулировании земельных отношений.

В то же время, по мнению Д.В. Чухвичева, содержание норма-

[1] Толстик В.А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. 2001. № 10. С. 23.

тивных правовых актов регионального законодателя не должно совпадать с положениями федерального закона с точки зрения законотворческой техники[1].

Существует иная позиция, определенная Д.С. Железновым, в соответствии с которой региональный законодатель, регулируя общественные отношения в области охраны и использования земель, может лишь прямо копировать федерального законодателя в указанных отношениях (при этом конкретизируя реализацию норм федерального законодательства) или осуществлять инициативное регулирование земельных отношений, оставшихся вне правового поля со стороны государства. Указанный автор отстаивает остаточность принципа регионального земельного законодательства[2]. Мы утверждаем, что субъекты РФ осуществляют как инициативное, так и обязывающее законотворчество в области земельных отношений, но в зависимости от природно-климатического, национального, территориального или экономического факторов местности.

Обратившись к Федеральному закону № 131-ФЗ, мы наблюдаем, что существует законодательное закрепление допустимости решения вопросов, отнесенных к полномочиям регионов путем принятия специальных федеральных законов. На данное обстоятельство обращали внимание многие ученые. Так, Золотухина Т.А. указывает на ограничение компетенции региональных органов власти[3]. Напротив, другие ученые-конституционалисты рекомендуют проводить более тщательный федеральный контроль над региональным законодательством. Данилов В.Н. предлагает «учредить модельные правовые акты как типовые образцы урегулирования однообразных вопросов на уровне регионов ... как гаранта согласованности нормативных правовых актов федерального и регионального законодателей»[4].

---

[1] Чухвичев Д.В. Законодательная техника: Учебное пособие. Москва, 2010. С. 187.

[2] Железнов Д.С. Теоретические и практические проблемы предоставления земельных участков для строительства в городах Москва и Санкт-Петербург / Под ред. Н.Г. Жаворонковой. Москва: Статут, 2014. С. 106.

[3] Золотухина Т.А. Роль федерального центра России в изменении правового статуса регионального нормотворчества // Право и политика. 2005. № 3.

[4] Данилов В.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 87.

Теперь рассмотрим нормативную правовую основу вопросов ведения и полномочий ОМСУ в сфере земельных отношений.

Перечень вопросов ведения для каждого муниципального образования в сфере земельных отношений содержится в Федеральном законе № 131-ФЗ в ст. 14, 15, 16, 16.2. Данный перечень подробно рассмотрен в параграфах 1 и 2 главы 1 настоящей монографии. Следует отметить, что федеральный законодатель не разграничивает круг вопросов каждого муниципального образования, а иногда полностью копирует перечень их вопросов, указывая лишь территориальные рамки. Поэтому данная ситуация находится в центре внимания многих ученых[1].

Основной нормой, регулирующей полномочия ОМСУ в области охраны и использования земель, является ст. 11 ЗК РФ. В данном законе представлен открытый перечень полномочий, среди которых выделены следующие: резервирование и изъятие земель для муниципальных нужд; установление правил землепользования и застройки территорий городских, сельских поселений и других муниципальных образований; реализация местных программ в сфере использования и охраны земель; управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, а также иные полномочия по решению вопросов местного значения в области использования и охраны земель. К иным полномочиям можно отнести установление порядка ведения муниципального земельного контроля (п. 2 ст. 72 ЗК РФ).

Как было сказано ранее, ЗК РФ содержит примерный перечень полномочий ОМСУ, поэтому другие вопросы, определяющие область земельных отношений, расположены в кодифицированных законах и иных правовых актах. Так, право собственности на поверхностные водные объекты (обводненный карьер, пруд) принадлежит муниципальным образованиям (ст. 8 ВК РФ[2]); ОМСУ в пределах своих пол-

[1] Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. Москва, 2011. С. 368.

[2] Водный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 238.

номочий участвуют в лесных отношениях (ст. 4 ЛК РФ[1]); на основании устава муниципального образования и (или) нормативного правового акта представительного органа муниципального образования осуществляются общественные обсуждения и публичные слушания по проектам генеральных планов, правил землепользования и застройки и т.д. (ст. 5.1 ГсК РФ[2]); в соответствии с гл. 31 НК РФ ставки по земельному налогу принимаются представительными ОМСУ[3]; распоряжаются земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (ст. 10 Федерального закона № 137-ФЗ[4]).

Полномочия ОМСУ в сфере общественных отношений по использованию и охране земель определены Федеральным законом № 131-ФЗ. Гейт Н.А. выдвигает гипотезу о возникновении трудностей при выборе приоритета в случае противоречия норм ЗК РФ и Федерального закона № 131-ФЗ[5]. Разберем ситуацию. Отраслевая норма (ст. 11 ЗК РФ) определяет, что ОМСУ обладают полномочиями как непосредственные участники земельных отношений. Специальный Федеральный закон № 131-ФЗ регулирует конкретные полномочия ОМСУ в каждом муниципальном образовании как субъект управления земельными ресурсами. Различный подход законодателя к закреплению однопорядковых явлений можно подтвердить примером. Так, п. 15 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ относит резервирование и изъятие земельных участков в границах муниципального района для муниципальных нужд к вопросам местного значения. В тоже время, ч. 1 ст. 11 ЗК РФ резервирование и изъятие земельных

---

[1] Лесной кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.12.2006 № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 50. Ст. 5278.

[2] Градостроительный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст.16.

[3] Налоговый кодекс РФ. Часть вторая: Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.

[4] О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148.

[5] Гейт Н.А. Конституционно-правовые основы определения полномочий местного самоуправления в сфере земельных отношений // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. С. 15.

участков для муниципальных нужд относит к полномочиям ОМСУ в области земельных отношений.

Ч. 2 ст. 11 ЗК РФ закрепляет, что к полномочиям ОМСУ в области земельных отношений относится управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности. По мнению автора, управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, является предметной областью, и для этого требуются нормативно закрепленные полномочия.

В качестве прямо противоположного примера приводится положение п. 15 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, где решение о сносе самовольной постройки, утверждение правил благоустройства и т.п. признаются вопросами местного значения, что, по мнению автора, является полномочиями, а не вопросами местного значения.

Обратимся к мнению М.А. Заниной. Она отмечает о действии приоритета специальной нормы над общей в целях преодоления коллизии между равными по юридической силе нормативными правовыми актами[1]. Липски С.А.[2] считает, что существующие коллизии норм относительно полномочий ОМСУ в области общественных отношений по использованию и охране земель, предусмотренных в ЗК РФ и Федеральном законе № 131-ФЗ, трудно преодолеть, так как эти два закона обладают равной силой, а универсальными правилами о приоритете одной из них или времени их принятия руководствоваться сложно. Мы солидарны с позицией С.А. Липски.

Таким образом, достаточно типичной является ситуация, когда законодатель закрепляет не область деятельности и не полномочия, а функции ОМСУ в данной области.

В связи с этим часто используются такие формулировки, как «обеспечение условий», «создание условий», «создание, развитие и обеспечение», «осуществление мероприятий по обеспечению» и т. п.

---

[1] Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): монография (2-е издание, переработанное и дополненное). РАП; ВолтерсКлувер, 2010. С. 67.

[2] Липски С.А. Изменения подхода законодателя к компетенции органов местного самоуправления в области земельных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 8. С. 20 – 25.

В нормативных правовых актах вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений чаще всего закрепляются как функциональные полномочия, где законодатель объединяет область деятельности ОМСУ, их функции в этой области и правовые средства обеспечения этой деятельности.

Основной недостаток такого закрепления вопросов ведения заключается в юридической неопределенности в отношении необходимости осуществления других функций управления в этой сфере и неопределенности в уровне и объёме нормативного правового регулирования полномочий, необходимых в связи с реализацией этих функций.

Глава 2. ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ, НАХОДЯЩИЕСЯ В ВЕДЕНИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§ 1. Сфера резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд

Резервирование земель для муниципальных нужд

В круг полномочий органов публичной власти в сфере управления земельными ресурсами включено резервирование земель, которое обеспечивает запланированное использование земель в будущем. Главная цель резервирования земель – это удовлетворение публичных интересов.

Малько А.В. и Субочев В.В.[1], раскрывая содержание термина «государственные интересы», указывают на невозможность его определения через интересы каждого отдельно взятого гражданина вследствие их изменения в зависимости от различных факторов и обстоятельств.

Мы предполагаем, что лишь общезначимая (при этом – достигаемая) цель будет достаточно весомым основанием для резервирования конкретных участков земли. Существующая на данный момент правоприменительная практика доказывает обоснованность нашего мнения. Правовая позиция судов сводится к следующему: принятое решение о резервировании земельного участка не обозначает цель такого ограничения – оно нарушает подп. «а» п. 5 постановления Правительства № 561[2] и признается недействительным[3].

---

[1] Малько А.В., Субочев В.В. Правовая политика в сфере реализации законных интересов // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 2. С. 10.

[2] О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд: постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2008 № 561 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3646.

[3] Постановление ФАС Уральского округа от 20.12.2010 № Ф09-10379/10-С1 по делу № А07-10594/2010 «Об оставлении без изменения решения Арбитражного суда Республики Башкортостан от 04.10.2010, которым было признано частично не действующим Решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 28.04.2010 № 25/14 «О внесении изменений и дополнений в решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 28.02.2008 № 33/9 «О резервировании

Если обратиться к соответствующим законодательным актам иностранных государств, то в них мы встречаем отсылки к общественным (общим) интересам. Например, Конституцией Италии допускается изъятие у собственника имущества в «общих интересах»[1]. Основной закон ФРГ предусматривает «в целях общего блага» отчуждение частной собственности, при этом баланс публичных интересов и затронутых лиц не должен быть нарушен[2]. При изъятии имущества по решению Конституционного Суда ФРГ именно «веские неотложные публичные интересы» считаются уточняющим и конкретизирующим критерием[3].

Следовательно, необходимо установить допустимые пределы ограничения в общественных интересах, затрагивающих права лиц. Именно указанному обстоятельству уделяет внимание Конституционный Суд Российской Федерации, в постановлении которого определено, что «из конституционных принципов равенства и справедливости вытекают требования ясности и недвусмысленности правовой нормы»[4].

Правовая позиция Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ) при обсуждении данного предмета такова: необходимо обеспечение исключительно справедливого баланса между частными и публичными (общими) интересами в вопросах соблюдения всеобщих интересов и защитой индивидуальных прав заявителей. Так, в постановлении ЕСПЧ от 23.09.1982 по жалобам № 7151/75 и 7152/75 указано о длительном ограничении (более 20 лет) прав собственников на основании решения органов публичной власти Швеции о разрешении на отчуждение участков правообладателей и запрещении на строительство на соответствующих участках в связи с планируемым

земельных участков в границах городского округа город Уфа Республики Башкортостан для муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

[1] Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 2 / Под ред. Л.А. Окунькова. Москва, 2001. С. 111.

[2] Там же. С. 563.

[3] Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии // Государство и право. 2005. № 2. С. 59.

[4] По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2001 № 16-П // Рос.газ. № 250. 2001. 25 дек.

размещением объектов транспортной инфраструктуры. ЕСПЧ признал ограничением прав возложение государством-ответчиком на собственников несоизмеримого и избыточного бремени, нарушающего ст. 1 Протокола № 1 к Конвенции[1]. В других решениях ЕСПЧ прослеживается возможность установления ограничений по использованию земельных участков правообладателями. Так, в решении ЕСПЧ по делу C-44/79 (Hauer v. Land Rheinland-Pfalz)[2] было указано, что Регламент № 116/76 не противоречит основным началам права собственности, хотя содержит запретительные нормы о недопустимости высадки нового винограда независимо от качественных свойств земли в течении определенного срока (трех лет). Следовательно, ЕСПЧ в своих решениях признает ограничением прав возложение государством-ответчиком на собственников несоизмеримого и избыточного бремени, что противоречит статье 1 Протокола № 1 к Конвенции.

По мнению отдельных авторов, сам факт резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд можно считать первичной стадией изъятия земельного участка[3].

Однако наряду с этой точкой зрения существует и прямо противоположная: резервирование возможно и без последующего изъятия земельного участка[4]. Например, Сидорова Е.Л. отмечает, что в том случае, когда не произошло изъятие в срок резервирования, возможно оставить земельному участку приданный ему ранее статус[5].

---

[1] Постановление Европейского суда по правам человека от 23.09.1982 «Спорронг (Sporrong) и Лоннрот (Lonnroth) против Швеции» (жалобы № 7151/75 и 7152/75) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Москва, 2000. Т. 1. С. 395 – 416.

[2] Решение ЕС от 13.12.1979 по делу C-44/79 Hauer v. Land Rheinland-Pfalz. EU:C:1979:290 // Международное правосудие. 2019. № 2. С. 77 – 92; Решение от 12.09.2006 № 74258/01 Ян Краткий против Словакии // Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2007. № 3. С. 33 – 35; Постановление ЕСПЧ от 15.09.2009 по делу «Москаль (Moskal) против Польши» (жалоба № 10373/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2010. № 1.

[3] Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики: монография. Москва, 2010. С. 157 – 161.

[4] Минина Е.Л. Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд // Журнал российского права. 2008. № 8.

[5] Сидорова Е.Л. Защита прав физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд: дисс… канд. юрид. наук. Москва, 2010. С. 32.

На законодательном уровне институт резервирования урегулирован в меньшей степени, чем институт изъятия для государственных или муниципальных нужд. Подобное положение порождает проистекающие из правовой неконкретности резервирования проблемы, так как, по мнению В.П. Камышанского, это больше всего привлекает должностных лиц[1].

Органы государственной власти и ОМСУ довольно активно обращаются к резервированию при планировании использования земель. Резервирование – это планирование, использование и изъятие земель, проходящее с минимальными для бюджета затратами, однако в этом случае возможно максимально сбалансировать интересы правообладателей земельных участков и публичных образований.

Долгосрочное резервирование земель для будущих государственных или местных нужд (и на это указывает Р.Г. Аракельян) представляет собой одну из форм земельно-планировочных мероприятий[2].

Згонников П.П., в свою очередь, резервирование земельных участков связывает с ограничениями в правах[3]. Об этом свидетельствуют материалы существующей судебной практики. Известна правовая позиция Верховного суда Удмуртской Республики по делу № 33-1787/2015 в отношении В.- истца: в случаях резервирования земельного участка для государственных нужд собственник не утрачивает права владения, пользования и распоряжения земельным участком, однако при этом его правомочие пользования ограничивается. В отношении земельного участка В.- истца установлены следующие ограничения: ему запрещено возводить производственные, жилые, куль-

[1] Камышанский В.П. Резервирование земель поселений для муниципальных нужд при осуществлении градостроительной деятельности // Жилищное право. 2006. № 9. С. 9-10.

[2] Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности: гражданско-правовой аспект: дис… канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 3

[3] Згонников П.П. Правовая природа ограничений прав // Российская юстиция. 2019. № 4. С. 46 – 49.

турно-бытовые и иные здания, сооружения; проводить мелиоративные работы, а также строить пруды и иные водные объекты[1].

Положения Конституции Российской Федерации предусматривают возможность ограничения прав на земельный участок и только лишь федеральным законом (ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Данная норма присутствует и в отраслевом законе (ч. 1 ст. 56.1 ЗК РФ). Приведем пример установления ограничения в отраслевом законе. Так, в случае резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд участник земельных отношений не сможет его приобрести в собственность из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе и бесплатно, возможна лишь аренда такого участка без проведения торгов (подп. 8 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ).

Мы придерживаемся правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 27.06.2000 № 92-О[2], согласно которой невозможно объявление природных ресурсов исключительным достоянием конкретного субъекта. Так как Конституцией РФ гарантирована защита и ограниченных вещных прав на земельный участок (ч. 3 ст. 35), то для землепользователя (землевладельца) земельный участок является «своим имуществом»[3].

Из анализа законодательной базы и правоприменительной практики можно сделать вывод:

1) ограничивающее правомочие не утрачивается, а остается в содержании права собственности;

---

[1] Апелляционное постановление Верховного Суда Удмуртской Республики по делу № 33-1787/2015 [электронный ресурс]. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 № 92-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 5.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации № 16-П от 13.12.2001 [электронный ресурс]. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

2) отмена ограничения права восстанавливает возможность его осуществления в полном объеме, при этом не происходит приобретения нового правомочия;

3) ограничения права собственности касаются его осуществления, а не самого права.

ЗК РФ проводит классификацию резервирования в зависимости от цели и определяет краткосрочное и долгосрочное резервирование земельных участков. Резервирование осуществляется на основании решения субъекта РФ или муниципального образования и отражается в планировочной документации (например, в генеральных планах). Мы считаем нецелесообразным выделение долгосрочного резервирования, так как генеральный план принимается на долгосрочный период. Так, в настоящее время генеральные планы устанавливаются на срок не менее чем 20 лет[1].

Норма земельного законодательства (ст. 70.1 ЗК РФ) предусматривает две группы оснований резервирования земель для государственных или муниципальных нужд:

1) перечень оснований аналогичен случаям изъятия земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц, для государственных или муниципальных нужд (ст. 49 ЗК РФ). Законодатель указывает на исключительность данного перечня;

2) следующая группа оснований резервирования свойственна для земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Данные земельные участки будут предназначены либо для расположения объектов, имеющих социально-значимое значение (инженерные, транспортные и социальные объекты) или обеспечивающих оборону и безопасность государства, либо для создания особо охраняемых природных территорий федерального, регионального и местного значения[2], либо для функционирования особой экономи-

[1] Приказ Минрегиона Российской Федерации от 26.05.2011 № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов» // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. 2011. № 7.

[2] Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 12. Ст. 1024.

ческой зоны (согласно Федеральному закону № 116-ФЗ[1]) в соответствии с территориальным планированием (генеральным планом) и материально-техническим оснащением и особой экономической зоны, и прилегающей к ней территории, либо для строительства водохранилищ и иных искусственных водных объектов. Возможным основанием резервирования является недропользование.

При этом п. 3 ст. 70.1 ЗК РФ был изменен Федеральным законом № 247-ФЗ[2], который предусмотрел дополнительные возможные основания резервирования земель, находящихся в публичной собственности: строительство и реконструкция либо объектов всех видов транспорта, либо автомобильных дорог федерального, регионального, межмуниципального, местного значения и других объектов единого недвижимого комплекса государственного или муниципального значения.

Критерии резервирования, перечисленные в п. 1 (для строительства иных искусственных водных объектов) и в п. 3 (других линейных объектов) ст. 70.1 ЗК РФ, обладают неявным характером. Кроме этого, некоторые объекты (обороны и безопасности, автомобильные дороги соответствующего уровня публичной власти), размещение которых является основанием для резервирования земельного участка, перечислены и в п. 2 ст. 49 и п. 1, 3 ст. 70.1 ЗК РФ. Представляется необходимым коррекция погрешности законодательной техники.

Наконец, следует детализировать перечень объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, для строительства и размещения которых возможно резервирование земель (ст. 70.1 ЗК РФ).

Следовательно, мы констатируем существование незакрытого перечня оснований резервирования земель для государственных или муниципальных нужд, так как ст. 70.1 ЗК РФ является бланкетной к ст. 49 ЗК РФ, имеющей открытый перечень оснований изъятия земель.

---

[1] Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3127.

[2] О внесении изменений в статью 70.1 Земельного кодекса РФ и Градостроительный кодекс РФ: Федеральный закон от 23.07.2013 № 247-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4080.

Некоторые авторы (Макин Р.В., Маркелова А.А.) в исследовании изучают допустимость и необходимость проведения регистрации в ЕГРН в отношении зарезервированного земельного участка в интересах публично-правовых образований. Авторы отмечают, что ограничения в связи с резервированием земельного участка возникают в связи с их утверждением в установленном порядке уполномоченным органом власти, а не в связи с их регистрацией в ЕГРН[1].

Порядок резервирования и дефиниция «общественного интереса» определены в постановлении Правительства РФ № 561[2]. В нем предусматривается, что решение о резервировании земель должно содержать: цели и сроки резервирования земель; реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель; ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель; сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

Отметим, что решение о резервировании принимает исполнительный орган власти РФ, субъекта РФ или муниципального образования. Так, в РТ издан Указ Президента РТ от 22.01.2004 № УП-26 «О резервировании земельных участков на территории РТ»[3]. На основании подготовленных Министерством земельных и имущественных отношений РТ документов в 2018 г., Кабинетом Министров РТ принято распоряжение о включении в государственный резерв земель РТ одного земельного участка на территории г. Казани общей площадью

---

[1] Макин Р.В., Маркелова А.А. Резервирование земель: некоторые проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2022. № 4. С. 143 – 158.

[2] О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд: постановление Правительства Российской Федерации от 22.07.2008 № 561 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3646.

[3] О резервировании земельных участков на территории Республики Татарстан: указ Президента Республики Татарстан от 22.01.2004 № УП-26 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2004. № 5.

0,7 гектаров (для сравнения в 2017 г. – 11 земельных участков на территории г. Казани общей площадью 180,2 гектаров)[1].

К решению о резервировании земель прилагаются схема резервируемых земель и перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель. Однако законодательством не устанавливаются какие-либо требования к форме и содержанию такой схемы, в связи с чем такие схемы могут быть подготовлены с использованием любых картографических материалов или иной основы, а также различными способами[2].

Резервирование подчиняется предусмотренным ГсК РФ принципам устойчивого развития территорий, которое обеспечивается принятием документов территориального планирования и градостроительного зонирования.

Принятие органами государственной власти или ОМСУ решений о резервировании земель должно осуществляться в строгом соответствии с их полномочиями, предусмотренными ЗК РФ и федеральными законами. Непосредственно обращаясь к содержанию решений о резервировании земельных участков для публичных нужд, необходимо отметить, что оно должно включать перечень конкретных ограничений прав титульных владельцев на основании постановления Правительства от 22.07.2008 № 561. Однако на законодательном уровне такое полномочие публичных органов не закреплено. Более того, конструкция нормы ст. 56.1 ЗК РФ позволяет сделать вывод о том, что ограничения в использовании земельных участков могут возникнуть в связи с резервированием земель, а могут и не возникнуть. Следовательно, должны быть установлены предельные границы ограничений в интересах публичной власти, затрагивающих права лиц.

---

[1] Об отчете о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан за 2017 г.: постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 22.03.2018 № 2211-V ГС // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2018. № 3.

[2] Приложение № 1 к распоряжению Федерального космического агентства от 28.12.2009 № АП-272 «О резервировании земель в Амурской области для государственных нужд в целях создания космодрома «Восточный» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2010. № 17.

Отметим, что в соответствии с положениями ст. 9 – 11 ЗК РФ к полномочиям РФ, субъектов РФ и ОМСУ относится резервирование земель для федеральных нужд, государственных нужд субъектов РФ и муниципальных нужд соответственно.

Здесь следует обратить внимание на постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58[1]. В нем указано, что акты органов публичной власти о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд являются правоприменительными актами об установлении специального правового режима на земельных участках (землях) в границах территории, которые не содержат норм права и не устанавливают правил поведения субъектов. Согласно правовой позиции высшего органа суда, по своей юридической природе такие акты не являются нормативными правовыми актами и могут быть оспорены по правилам гл. 24 АПК РФ.

Верховный Суд РФ вынес множество решений относительно вопросов нарушения единообразия в толковании и применении ст. 70.1 ЗК РФ. Так, Определением Верховного Суда РФ от 26.10.2011 № 74-Г11-21[2] было признано недействующим распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 15.09.2010 № 1025-р «О резервировании земель и земельных участков …. г. Якутска» для размещения объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения, так как резервирование земель осуществлено исполнительным органом государственной власти Республики Саха (Якутия) с нарушением компетенции органа управления, потому что данный вопрос – это вопрос местного значения муниципальных образований.

Следовательно, институционализация резервирования земель для публичных нужд является позитивным правовым и экономическим явлением, призванным соблюдать интересы публичных образо-

[1] О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30.07.2013 № 58 // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). 2013. № 35.

[2] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 26.10.2011 № 74-Г11-21 [электронный ресурс]. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

ваний, с одной стороны, и предотвращать злоупотребления при изъятии земельных участков применительно к физическим и юридическим лицам – с другой. Четкая регламентация порядка резервирования земель для публичных нужд с пошаговым, последовательным определением всех ее этапов прохождения позволит избежать всех возможных правонарушений.

На основании вышеизложенного мы приходим к следующим выводам:

1. Законодательная база и правоприменительная практика в области резервирования земель для государственных или муниципальных нужд указывает на ограничение прав правообладателей и обращает внимание на следующие положения[1]:

а) ограничивающее правомочие не утрачивается, а остается в содержании права собственности;

б) отмена ограничения права восстанавливает возможность его осуществления в полном объеме, при этом не происходит приобретения нового правомочия;

в) ограничения права собственности касаются его осуществления, а не самого права.

2. Критерии резервирования, перечисленные в п. 1 (для строительства иных искусственных водных объектов) и в п. 3 (других линейных объектов) ст. 70.1 ЗК РФ, обладают неявным характером. Кроме этого, некоторые объекты (обороны и безопасности, автомобильные дороги соответствующего уровня публичной власти), размещение которых является основанием для резервирования земельного участка, перечислены и в п. 2 ст. 49 и п. 1, 3 ст. 70.1 ЗК РФ. Представляется необходимой коррекция погрешности законодательной техники. Наконец, следует детализировать перечень объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, для строительства и размещения которых возможно резервирование земель (ст. 70.1 ЗК РФ).

Следовательно, мы констатируем существование незакрытого

[1] Фазлиева Л.К. Резервирование земельных участков через призму полномочий органов местного самоуправления: правовой и правоприменительный дискурс // Алтайский юридический вестник. 2021. № 1 (33). С. 34 – 37.

перечня оснований резервирования земель для государственных или муниципальных нужд, так как ст. 70.1 ЗК РФ является бланкетной к ст. 49 ЗК РФ, имеющей открытый перечень оснований изъятия земель.

Полагаем, что предусмотренный двадцатилетний срок резервирования земельных участков для строительства автомобильных, железных дорог и других линейных объектов является чрезмерным, что влечет негативные последствия для частных лиц.

1. На основании постановления Правительства от 22.07.2008 № 561 решения ОМСУ должны включать перечень конкретных ограничений прав титульных владельцев. Однако на законодательном уровне такое полномочие публичных органов не закреплено. Более того, сама конструкция нормы ст. 56.1 ЗК РФ не позволяет однозначно утверждать о возникновении ограничений в использовании земельных участков в связи с резервированием земель.

2. Полномочия по резервированию земель в границах поселения для муниципальных нужд выполняют ОМСУ муниципальных районов, т.к. Федеральный закон № 136-ФЗ исключил их из перечня вопросов местного значения сельских поселений, т.е. наблюдается конкуренция полномочий ОМСУ.

Изъятие земель для муниципальных нужд

Институт изъятия земельных участков для муниципальных нужд подвергся существенным изменениям на законодательном уровне в связи с принятием Федерального закона № 499-ФЗ[1].

Следует отметить, что нормы об изъятии земельных участков содержатся не только в земельном (ст. 49, гл. VII.1 ЗК РФ), но и в гражданском законодательстве (ст. 279 – 283 ГК РФ), поэтому обозначенные отношения можно отнести к частноправовым и публично-правовым.

[1] О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 52.

Полномочия по изъятию земельных участков указаны в перечнях вопросов местного значения (п. 20 ст. 14, п. 15 ст. 15, п. 26 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). Проанализируем основные теоретические и практические организационно-правовые проблемы деятельности ОМСУ по реализации указанных полномочий.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется только в исключительных случаях (ст. 49 ЗК РФ): для размещения объектов государственного и муниципального значения, а также в связи с выполнением международных обязательств России. Однако предусмотренный перечень не является закрытым, т.к. федеральными законами могут быть установлены иные основания для аналогичного изъятия.

Следовательно, генеральным условием возможности изъятия земельных участков, находящихся в частной собственности по основаниям, указанным в ст. 49 ЗК РФ, является наличие государственных и муниципальных нужд.

Следует констатировать отсутствие законодательной закрепленной дефиниции «государственные и муниципальные нужды».

Анализ законодательной базы позволил выявить существование данного термина в нормах Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ, утративших силу с 01.01.2014[1]. Этот нормативный правовой акт различал понятия «государственные нужды» и «муниципальные нужды». Эти термины раскрывались через понятие «потребности» (федеральные, региональные, местные) в товарах, работах и услугах, обеспечивающиеся через бюджеты соответствующего уровня, а также из внебюджетных источников для реализации функций и полномочий государства, субъектов РФ, муниципальных образований.

В пришедшем на смену старого закона новый Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ[2] изъял эти положения, что, безусловно,

[1] О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (утратил силу с 01.01.2014). URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

привело к появлению пробела в действующем законодательстве и крайне негативно сказывается на его реализации.

Рассмотрим аргументацию ряда исследователей по данной проблеме. Вербина О.Л.[1] отмечает следующее: хотя правовая наука раскрывает понятие государственных и муниципальных нужд, в то же время единого определения нет. Конюх Е.А. термин «государственные и муниципальные нужды» сформулировал с использованием понятия «важные для общества потребности», и удовлетворяются они публичными органами в установленном законом порядке[2]. Евсегнеев В.А. подразумевает под нуждами достижение общественно полезных целей всех жителей страны либо же отдельного муниципального образования или субъекта Российской Федерации[3]. По мнению Н.П. Кабытова, под исследуемыми нуждами следует понимать потребность страны либо же отдельного муниципального образования или субъекта РФ в использовании земельных участков в соответствии с их функциями, которые закреплены в нормах закона[4]. Итак, руководствуясь приведенной аргументацией ученых, мы утверждаем, что базисом для дефиниций «государственные и муниципальные нужды» является признак «социальная потребность», «общественная необходимость», «общественный интерес».

Зарубежная доктрина содержит определение «общественные нужды и цели»[5] при изъятии земельных участков. В конституциях европейских стран изъятие земель связывается с нуждами общества (общественная польза, общее благо), а не государства. Так, в Конституции ФРГ отчуждение возможно «в целях общего блага»

---

[1] Вербина О.Л. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд: новое в российском законодательстве // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2016. № 2. С. 28 – 31.

[2] Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Журнал российского права. 2006. № 1. С. 30 – 43.

[3] Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 69 – 79.

[4] Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2004. С. 136.

[5] Андреева Г.Н. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд Российской Федерации как публично-правовой институт: некоторые теоретико-методологические аспекты правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 13. С. 2 – 8.

(ст. 14)[1]. В Декларации прав граждан и основных принципов устройства Сан-Марино от 1974 г. используется формулировка «из соображений общественной пользы» (ст. 10), Конституция Исландии 1944 г. (ст. 31), Конституция Турции 1982 г. (ст. 23), Конституция Португалии 1976 г. (ст. 62) содержат понятие «в общественных интересах». Основной закон Италии 1947 г. применяет термин «в общих интересах» (ст. 43)[2] и т.д. (табл. 1).

Таблица 1

Полномочия органов публичной власти и цели изъятия имущества у титульных владельцев[3]

Нормативный правовой акт	Полномочие органов публичной власти	Цель изъятия
Конституция Италии (ст. 42)	отчуждение	общий интерес
Конституция ФРГ (ст. 14)		общее благо
Конституция Турции (ст. 35)	ограничение	общественный интерес
Конституция Ирака (ст. 23)	изъятие	
Конституция Дании (ст.73)	изъятие	общественная необходимость
Конституция Сирии (ст. 15)	изъятие	общая польза
Конституция Португалии (ст. 62)	экспроприация	общий интерес
Конституция СРВ (ст. 23)	изъятие	государственный интерес

[1] Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. Москва: Инфотропик Медиа, 2012. С. 164 – 245.

[2] Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. 8-е изд., испр. и доп. Москва: Инфотропик Медиа, 2012. С. 270 – 308.

[3] Источник: автор.

Из представленных в таблице данных заключаем, что прекращение субъективных прав титульных владельцев, как правило, является принудительным (исключение ФРГ, Италия). Цель изъятия имущества – общая польза, общий интерес, общественная необходимость, общее благо, государственный интерес, государственные нужды.

Аналогичное положение предусмотрено в России не только на нормативном уровне, но такого подхода придерживается и Верховный суд РФ. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 27.10.2015 № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013[1] сформулирована дефиниция «государственные и муниципальные нужды», которая раскрывается через понятие «потребности публичных образований», удовлетворяющиеся путем достижения общественно-полезных целей. В Определении Верховный Суд РФ указал, что удовлетворение потребностей невозможно без изъятия имущества, в том числе и земельного участка, принадлежащего частному субъекту, но только в исключительных случаях на основании решения органов публичной власти.

Правовая позиция Верховного Суда Российской Федерации была построена на материалах постановлений и определений Конституционного Суда Российской Федерации, в которых указывается на осуществление судебного контроля как конституционного гаранта неприкосновенности собственности в случаях принудительного изъятия имущества (независимо от оснований такого изъятия) у титульного владельца[2].

Осуществление судебных контрольных действий выражается в необходимости проверки оснований, установленных уполномоченным органом публичной власти в качестве целей принудительного изъятия имущества, и их соответствия закону[3]. Так, Верховный Суд

---

[1] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 27.10.2015 № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2008 № 9-П и от 24.02.2004 № 3-П, определения от 11.05.2012 № 758-О и от 03.07.2007 № 714-О-П. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 11.07.2018).

[3] Фазлиева Л.К. Акты региональной конституционной (уставной) юстиции, затрагивающие полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений как дополнительный нормоконтроль // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы: материалы всероссийской научно-практической

Российской Федерации при рассмотрении дела № А07-21632/2013 отметил, что заключение соглашения о развитии застроенной территории не должно приводить к безусловному принудительному изъятию земельного участка у частных лиц для государственных или муниципальных нужд. Из материалов дела следует, что данные действия не свидетельствуют о наличии каких-либо публичных нужд и достижении общественно полезных целей.

В другом деле (№ А41-78851/15) Десятый арбитражный апелляционный суд[1] отменил решение суда первой инстанции. Суть дела заключается в следующем: на основании постановления администрации земельный участок и объект недвижимости, расположенный на нем, должен был быть изъят для муниципальных нужд, в частности для осуществления строительства автомобильной дороги местного значения для проезда к детскому дошкольному учреждению. Причиной явился договор о развитии застроенной территории в соответствии с утвержденным проектом планировки территории микрорайона.

Суд апелляционной инстанции признал, что местная администрация не представила доказательства о наличии публичного интереса при изъятии у истца земельного участка и объекта недвижимости, расположенного на нем. Данное обстоятельство опровергает исключительность изъятия для строительства автомобильной дороги местного значения.

Из представленных администрацией документов следовало, что на изымаемом земельном участке будет располагаться территория детского дошкольного учреждения, что противоречит п. 2 ст. 49 ЗК РФ, который является исключительным и исчерпывающим.

Кроме этого, уполномоченный орган не представил обоснования изъятия земельного участка истца для проезда к детскому дошкольному учреждению и доказательства того, что иных способов проезда не имелось.

конференции, посв. 100-летию со дня образования Омской академии МВД России (Омск, 10 декабря 2020 г.). Омск: Омская академия МВД России, 2021. С. 106 – 109.

[1] Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2016 № 10АП-4767/2016. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

В настоящее время порядок изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд получил закрепление в главе VII.1ЗК РФ[1]и имеет следующий вид:

- обращение юридических лиц с ходатайством об изъятии земельных участков;
- выявление лиц, недвижимое имущество которых подлежит изъятию;
- особенности определения размера возмещения несобственникам земельных участков.

Глава VII.1 ЗК РФ установила перечень органов публичной власти, в полномочия которых входит принятие решений об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд по ходатайству заинтересованной организации (ст. 56.4, п. 3 ст. 56.3 ЗК РФ). В соответствии со ст. 56.2 ЗК РФ к таким органам власти относятся уполномоченные федеральные, региональные и местные органы исполнительной власти, критерием разграничения полномочий которых является изъятие земельных участков для федеральных, региональных и местных нужд.

Перечислим организации, обладающие правом на обращение с ходатайством об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд (п. 1, 3 ст. 56.4 ЗК РФ): субъекты естественных монополий; организации, уполномоченные осуществлять деятельность, для обеспечения которой в соответствии со ст. 49 ЗК РФ допускается изъятие земельного участка; недропользователи (абз. 2 ст. 25.2 закона РФ № 2395-1)[2], с которыми заключены договоры о комплексном развитии территории в соответствии с ГсК РФ.

В то же время, если даже заявитель является лицом, указанным в п. 1, 3 ст. 56.4 ЗК РФ, данное обстоятельство не является основанием для удовлетворения ходатайства об изъятии земельного участка. Подтверждением данного тезиса является правовая позиция судов.

---

[1] О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 52.

[2] О недрах: Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 10. Ст. 823

Так, в постановлении от 18.05.2017 № Ф09-1616/17 Арбитражного суда УО по делу № А50-10431/2016[1] указано, что юридически значимым обстоятельством, определенным в законодательстве об изъятии земельных участков, должно быть наличие государственной или муниципальной нужды, подлежащее доказыванию ходатайствующим лицом.

Правительство Пермского края в качестве доказательной базы привело следующие доводы: возможность пополнения местного бюджета Пермского края в будущем за счет налога за использование участка недр местного значения на срок разработки месторождения и образование новых рабочих мест. Однако суд отметил, что данные основания лишь опосредованно служат интересам общества и направлены на извлечение прибыли самим заявителем. Поэтому судебная инстанция не признала акт Правительства Пермского края об отказе в удовлетворении ходатайства об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд для ведения работ, связанных с пользованием участком недр местного значения, незаконным.

Отраслевой закон предусматривает основное и дополнительное условия для изъятия земельных участков. К основным закон относит строительство, реконструкцию объектов государственного или местного значения (п. 1 ст. 56.3 ЗК РФ).

Дополнительные условия перечислены в п. 2 ст. 56.3 ЗК РФ:

1) создание или расширение особо охраняемой природной территории;

2) выполнение международных договоров Россией[2];

3) пользование недрами;

4) признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

---

[1] Ермошина Е. Проблемы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд // ЭЖ-Юрист. 2017. № 27. С. 11.

[2] О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 23. Ст. 2866.

Необходимо отметить, что условия для изъятия земельных участков, предусмотренные п. 1, 2 ст. 56.3 ЗК РФ, повторяют некоторые положения ст. 49 ЗК РФ (выполнение международных договоров, строительство и реконструкция объектов), но выделяют и дополнительные (вследствие незакрытого перечня оснований изъятия).

При этом главным документом при изъятии является утвержденный проект планировки территории. На данное обстоятельство обращают внимание правоприменительные органы. Так, Верховный Суд Российской Федерации в апелляционном определении № 9-АПА19-39 установил следующее: направление проекта планировки территории административным ответчиком в адрес администрации Нижнего Новгорода для проведения публичных слушаний по проекту не может свидетельствовать о проведении процедуры согласования проекта планировки территории с указанным ОМСУ по изъятию земельного участка для муниципальных нужд[1].

С 2019 года изменился срок принятия решения об изъятии участка. Теперь срок является пресекательным и не может быть позднее 6 лет со дня утверждения проекта планировки территории (п. 3 ст. 56.3 ЗК РФ).

Существенными нововведениями являются особенности определения размера возмещения не собственникам, которые обладают земельными участками на правах постоянного (бессрочного) пользования, пожизненного (наследуемого) владения, аренды, безвозмездного пользования.

В новой редакции ЗК РФ об изъятии земельных участков используется формулировка «возмещение за земельные участки, изымаемые для государственных или муниципальных нужд», прежнее понятие «выкупная цена земельного участка» утратила силу. При этом фактические владельцы получают право на получение возмещения с учетом рыночной стоимости таких участков.

Законодатель предусматривает некоторые особенности возмещения за изымаемые земли (п. 3 ст. 56.8 ЗК РФ) в зависимости от

[1] Апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2019 № 9-АПА19-39. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

субъекта (правообладателя) и его правомочия на земельный участок. Основное правило – размер возмещения привязан к рыночной стоимости права на земельный участок. Размер возмещения определяется как рыночная стоимость:

- права аренды земельного участка на установленный законом предельный (максимальный) срок, а в случае отсутствия установленного законом предельного (максимального) срока – на 49 лет – при прекращении права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок у землепользователя – юридического лица;
- земельного участка при прекращении права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения на земельный участок у гражданина или имеющей право на бесплатное предоставление в собственность изымаемого земельного участка организации;
- права аренды земельного участка до истечения срока действия договора в случае досрочного расторжения договора аренды или безвозмездного пользования земельным участком.

Если изымаемый земельный участок, находящийся в частной собственности, подлежит образованию, то размер возмещения равняется разнице рыночной стоимости исходного и сохраняющегося у правообладателя земельного участка (п. 4 ст. 56.8 ЗК РФ).

Впервые отраслевой закон предусматривает при изъятии возмещение в виде равноценного земельного участка (гл. V.2 ЗК РФ), но оно возможно только при использовании договорной конструкции – мены, участниками которой являются органы публичной власти и правообладатели.

При определении размера возмещения необходимо руководствоваться фактом наличия титульного владения земельным участком и расположенных на нем недвижимых объектов. На данное обстоятельство обращает внимание и правоприменительная практика. Так, Верховный Суд Республики Татарстан указал на наличие определенного титула (права собственности, пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования) как основного факта принадлежности титульному владельцу земельного участка для получения компенсационного возмещения. В следующем примере

Арбитражный суд Московского округа по делу № А41-7447/2019[1] категорически отверг требование обязать Пушкинский муниципальный район Московской области принять в собственность земельный участок с кадастровым номером 50:13:0030237:192, принадлежащий сельскохозяйственному производственному кооперативу «Золотая Нива» на праве собственности[2], и это был предусмотренный законом и надлежащий способ защиты. Судебной инстанцией доказано, что решение об изъятии у кооператива земельного участка с кадастровым номером 50:13:0030237:192 администрацией не принималось, предусмотренные гл. VII.1 ЗК РФ действия не совершались, сумма возмещения не определялась. Поэтому применение данных норм, которые позволяли бы кооперативу восстановить те права и законные интересы кооператива, из нарушения которых исходил кооператив при обращении в арбитражный суд с указанными требованиями, по делу невозможно.

В соответствии с п. 6 ст. 26 Федерального закона № 499-ФЗ собственникам жилых домов, расположенных на неоформленных надлежащим образом земельных участках, выплачивается рыночная стоимость этого участка в случае изъятия объекта недвижимости (жилого дома) для государственных или муниципальных нужд. Однако законодатель установил одно условие: право собственности на жилой дом должно возникнуть у гражданина до введения в действие ЗК РФ.

Равнозначное возмещение рыночной стоимости вещных и иных прав основывается на результатах определения стоимости оценщиком (ст. 8 и 11 Федерального закона № 135-ФЗ[3], п. 10 ст. 56.8 ЗК РФ).

Результаты оценки передаются правообладателю земельного участка и (или) объектов недвижимого имущества вместе с проектом

---

[1] Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.12.2019 № Ф05-22408/19 по делу № А41-7447/2019. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 12.09.2013 по делу № 33-11101/2013. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[3] Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ // Российская газета. 1998. 6 авг.

соглашения об изъятии (п. 4 ст. 56.10 ЗК РФ)[1]. Правообладатель может направить предложение об изменении размера возмещения, доказательством которого будут обосновывающие документы (п. 9 ст. 56.10 ЗК РФ).

Достоверность и подлинность отчета оценщика проверяются судом путем назначения экспертизы. Так, в 2019 г. Арбитражный суд Северо-Кавказского округа по делу № А15-6072/2016[2] установил правильность назначения оценочной экспертизы в связи с наличием у сторон разногласий относительно размера возмещения, причитающегося АО «Мостоотряд-99» за изымаемый для федеральных нужд земельный участок с площадью 1669 кв. м с кадастровым номером 05:40:000042:893. Однако Федеральное дорожное агентство, которое уполномочено в принятии решения об изъятии земельного участка, не согласилось с размером возмещения (13 129 997 руб.), и судебный орган указал на проведение комиссионной экспертизы. В комиссионном экспертном заключении от 14.07.2017 № 579 рыночная стоимость определена в размере 11 662 тыс. руб.

Затем по ходатайству федерального органа состоялась строительно-оценочная экспертиза. В соответствии с выводами экспертного заключения от 09.01.2019 № 96/18А, подготовленного ООО «Глав-Эксперт», размер убытков (реального ущерба и упущенной выгоды) составил 11 206 113 руб. за изымаемый земельный участок с кадастровым номером 05:40:000042:893 АО «Мостоотряд-99».

На основании результатов судебных экспертиз судебная инстанция посчитала возможным принять экспертное комиссионное заключение от 14.07.2017 в качестве надлежащего доказательства, которое подтверждало размер возмещения, подлежащего выплате обществу.

Кроме этого, в целях полного и всестороннего рассмотрения де-

---

[1] Зиннатуллин А.З. Правоприменительные аспекты возмещения стоимости земельных участков несобственникам при изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2017. № 2. С. 96 – 103.

[2] Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 августа 2019 г. № Ф08-4492/19 по делу № А15-6072/2016. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

ла судебной инстанцией по ходатайству заинтересованных лиц возможно назначение проведения иной независимой экспертизы по ходатайству заинтересованных лиц (ст. 82 – 87АПК РФ)[1]. На данное обстоятельство обращают внимание и суды. Так, Верховный Суд РФ по делу № 306-ЭС16-9944[2] указал на применение рыночной стоимости на момент рассмотрения спора и на объект и на убытки, причиненные с изъятием земельного участка, когда не установлена выкупная цена, или имеется спор о выкупной цене, или, наконец, титульный владелец не согласен со стоимостью объекта. Аналогичные позиции содержатся в определении Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 89-КГ15-4[3] и в п. 7 обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 1[4].

Земельное законодательство и судебная практика установила, в каких случаях убытки при изъятии земельных участков не подлежат компенсации: затраты, связанные с новым строительством, расширением и реконструкцией зданий, строений, сооружений, и иные расходы, повышающие стоимость земельного участка после уведомления о предстоящем изъятии. Так, ответчик ЗАО «Нива» просил включить в состав убытков, причиненных фактическим изъятием земельного участка с кадастровым номером 63:09:0303070:52, сумму земельного налога в размере 2 306 563 руб. за период с 2003 года по 2016 год. Арбитражный суд Поволжского округа указал, что расходы, понесенные ответчиком по уплате земельного налога, являются результатом исполнения им своих налоговых обязательств и не имеют причинно-следственной связи с несовершением истцом действий по изъятию

[1] Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3012.

[2] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2017 по делу № 306-ЭС16-9944. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 24.12.2023).

[3] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.06.2015 № 89-КГ15-4. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[4] Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1: утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 24.12.2014 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 3.

земельного участка для муниципальных нужд, поэтому не могут расцениваться как убытки ответчика[1].

Согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, в сумму возмещения входит и размер упущенной выгоды, определяемой в соответствии со ст. 15 ГК РФ[2].

Особым случаем изъятия земельных участков для муниципальных нужд и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества является комплексное развитие территории (далее – КРТ), целью которого является обеспечение сбалансированного и устойчивого развития поселений и городских округов (ст. 64 ГсК РФ).

Федеральный закон № 494-ФЗ установил правовой режим территории, подлежащей комплексному развитию. В градостроительном законодательстве выделяется четыре вида КРТ (ст. 65 гл. 10 ГсК РФ):

– комплексное развитие незастроенной территории (ранее аналогичный институт именовался комплексным освоением территории);

– КРТ жилой застройки (ранее – развитие застроенной территории);

– КРТ нежилой застройки (ранее – комплексное развитие территории по инициативе органа МСУ);

– КРТ по инициативе правообладателей (наименование не изменилось).

Анализ главы 10 ГсК РФ приводит к следующим выводам:

1) расширены возможности изъятия земельных участков и иной недвижимости для государственных и муниципальных нужд в рамках проектов КРТ (любые объекты недвижимого имущества, расположенные в границах одного элемента планировочной структуры, например, района, микрорайона, квартала (ст. 65 ГсК РФ, ст. 56.12 ЗК РФ));

---

[1] Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11.04.2019 № Ф06-44216/19 по делу № А55-22953/2014. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Обзор судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 10.12.2015) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 4.

2) решение о КРТ имеет главенствующее значение по отношению к другим градостроительным планировочным документам: решение о КРТ может быть принято вне зависимости от определения такой территории в правилах землепользования и застройки (ч. 5.2 ст. 30 ГсК РФ), а генеральный план и правила землепользования должны будут приводиться в соответствие с утвержденной документацией по планировке территории (ч. 2.1 ст. 24, ч. 3.4 ст. 33, ч. 10.2 ст. 45 ГсК РФ). Данное правило противоречит основным принципам законодательства о градостроительной деятельности (ст. 2 ГсК РФ) и приводит к снижению степени участия населения в градостроительной деятельности;

3) правом принимать решения о КРТ наделены теперь не только ОМСУ, но и Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, а также определенные указанными органами государственной власти юридические лица (ст. 66 ГсК РФ);

4) только решение о КРТ нежилой застройки возможно по инициативе ОМСУ.

С одной стороны, КРТ, как вид деятельности по комплексному и устойчивому развитию территорий, осуществляемой в целях обновления среды жизнедеятельности и территорий общего пользования поселений, городских округов (п. 34 ч. 1 ст. 1 ГсКРФ), можно отнести к муниципальным нуждам в самом широком смысле этого понятия, поскольку КРТ направлено на развитие поселения, городского округа и создание благоприятных условий проживания граждан в соответствии с современными требованиями. Однако наблюдается конкуренция полномочий органов государственной власти и ОМСУ: инициаторами незастроенной территории и территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию, являются органы государственной власти, а незастроенной территории – органы МСУ.

С другой стороны, КРТ может быть и вовсе не связано непосредственно с решением вопросов местного значения, предусмотренных ст. 14-16 Федерального закона № 131-ФЗ. Законодатель не установил каких-либо ограничений при изъятии земельных участков для КРТ.

Данные положения нарушают предусмотренную ст. 49 ЗК РФ исключительность изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и не допускают обоснования и необходимости такого изъятия. Данные обстоятельства становились предметом спора в высших судебных органах (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22.11.2012 № 2189-О[1], постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 02.07.2009 № 14[2]). При этом ГсК РФ допускает принятие решения о КРТ, где основанием не является публичный интерес: в отношении территории индивидуальной жилой застройки, территории, используемой для ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Однако федеральный законодатель не предусматривает основания для изъятия земельных участков в целях развития застроенных территорий для нужд частных лиц, и это подтверждено определением Конституционного Суда Российской Федерации от 07.10.2014 № 2026-О[3].

Таким образом, нарушается баланс публичных и частных интересов вследствие принятия решения о комплексном развитии и заключения договора о комплексном развитии по инициативе ОМСУ, что приводит к изъятию любого земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества, находящихся в границах территории, в отношении которой принято решение по инициативе ОМСУ.

Кроме этого, предусмотрен иной упрощенный порядок изъятия земельных участков и (или) расположенных на нем объектов недвижимого имущества для КРТ:

– срок 7 рабочих дней вместо 10 календарных для размещения и опубликования решения об изъятии;

---

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22.11.2012 № 2189-О. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

[2] О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации 02.07.2009 № 14 // Российская газета. 2009. № 123. 8 июля.

[3] Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Иннокентия Сергеевича на нарушение его конституционных прав частями 3, 4 и 5 статьи 46.1 и частью 6 статьи 46.2 Градостроительного кодекса Российской Федерации: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.10.2014 № 2026-О. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

– в отличие от общего правила (п. 10 ст. 56.10 ЗК РФ) в суд с иском о принудительном изъятии обращается орган МСУ, не предусматривая такого права у организации, на основании ходатайства которой принято решение об изъятии;

– расторжение договора в одностороннем порядке в связи с изъятием земельного участка в течение 5 дней со дня получения уведомления, если срок окончания договоров аренды и безвозмездного пользования менее 5 лет. При этом отсутствуют механизмы выплаты возмещения убытков. Вообще такой упрощенный порядок расторжения договоров не является новеллой законодательства. Аналогичный порядок был предусмотрен ч. 2 ст. 15 Федерального закона № 310-ФЗ[1]. Однако следует отличать определенный Федеральным законом № 310-ФЗ упрощенный порядок, предусматривающий исключительность основания при ограниченном в сроках выполнении международных обязательств. В тоже время ЗК РФ устанавливает основание изъятия земельного участка для КРТ в качестве постоянного.

По мнению Д.С. Кузнецова, ОМСУ правомочны изъять земельные участки для размещения объектов электро-, тепло-, газо- и водоснабжения муниципального значения либо для строительства муниципальных дорог, так как эти вопросы имеют местное значение в соответствии со ст. 14 – 16 Федерального закона № 131-ФЗ[2].

Таким образом, в основу формирования предусмотренных оснований резервирования (ст. 70.1 ЗК РФ) и изъятия земель для государственных или муниципальных нужд (ст. 49 ЗК РФ) положены нормы, предусмотренные в:

- Конституции Российской Федерации (ст. 71) – определяющие предметы ведения Российской Федерации (выполнение международных договоров и др.);
- Конституции Российской Федерации (ст. 72, 73), Федеральном

[1] Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 49. Ст. 6071.

[2] Кузнецов Д.С. Отдельные вопросы по изъятию земельных участков для муниципальных нужд // Сибирский юридический вестник. 2010. № 2 (49). С. 37.

законе № 414-ФЗ – устанавливающие полномочия региональных органов власти по предметам совместного ведения (строительство, реконструкция объектов регионального значения),

• Конституции Российской Федерации (ст. 132), п. 4, 5 ч. 1 ст. 14, п. 4, 5 ч. 1 ст. 15, п. 4, 5 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ – для определения вопросов местного значения (строительство, реконструкция автомобильных дорог местного значения).

Следовательно, базисом для перечисленных в ст. 49 ЗК РФ оснований изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд являются: Конституция Российской Федерации, в которой определяются предметы ведения РФ по изъятию земель (федеральный уровень); Федеральный закон № 414-ФЗ, в котором указаны полномочия органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ по изъятию земель (п. 20 ч. 1 ст. 44) (региональный уровень); Федеральный закон № 131-ФЗ, устанавливающий полномочия ОМСУ по изъятию земель (местный уровень). При этом действующее законодательство позволяет с достаточной определенностью заключить, к какому уровню власти (федеральному, региональному или местному) относится то или иное основание изъятия земельных участков, но не позволяет сформировать представление о факторах, которые порождают государственные и муниципальные нужды, влекущие изъятие земельных участков у законных правообладателей. В связи с этим имеется потребность в законодательном масштабе закрепить признаки, определяющие государственные и муниципальные нужды, которые могут повлечь изъятие земельных участков.

Ключевыми выводами, сделанными в настоящем параграфе, являются следующие:

1. Сфера резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд – это область общественных отношений, отнесенная к вопросам местного значения, где полномочия ОМСУ определены законодательством крайне размыто и конкурируют с полномочиями органов государственной власти.

2. При решении вопроса местного значения о резервировании и изъятии земельных участков ОМСУ руководствуются незакрытым

перечнем оснований, предусмотренным в отраслевом законодательстве (ст. 49, 70.1 ЗК РФ), приводящим к нарушению прав и законных интересов правообладателей земельных участков.

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

4. Для разграничения полномочий органов государственной власти и ОМСУ, а также для предотвращения злоупотреблений и неправомерного принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков у правообладателей предлагается законодательно закрепить термин «публичные нужды» и критерии их определения. Для этого предлагаем внести изменения в ст. 49 ЗК РФ, включив следующую формулировку п. 1: «Публичные нужды – это потребности публично-правовых образований, направленные на достижение интересов государства или муниципального образования, осуществление которых невозможно без изъятия (резервирования) движимого и недвижимого имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц».

§ 2. Область установления с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований

Несомненный интерес вызывают законодательная регламентация и аргументация исследователей, касающиеся правового положения ПЗЗ в сфере общественных отношений по использованию и охране земель. Многие ученые представляют ПЗЗ как источник права, действующий на определенной территории. Под территорией следует понимать всю территорию муниципального образования, а не его отдельную территориальную зону. Трудно согласиться с

С.А. Бурмистровой, которая сферу действия данного источника права очерчивает лишь границами территориальных зон[1].

Другие исследователи (Э.Н. Сокол-Номоконов, А.В. Макаров) раскрывают содержание ПЗЗ как уникального нормативного правового акта, состоящего из предписаний, оформленных в виде документа нетипичной формы (правовые нормы, градостроительные регламенты) и графического оформления документа (карта градостроительного зонирования)[2].

Основанием для установления ПЗЗ является обеспечение предотвращения ненадлежащего использования и застройки земельных участков в пределах градостроительных норм и правил, способных оказать негативное влияние на окружающую среду и здоровье людей. Цели разработки ПЗЗ предусмотрены в п. 1 ст. 30 ГсК РФ:

1) создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия;

2) создание условий для планировки территорий муниципальных образований;

3) обеспечение прав и законных интересов физических и юридических лиц, в том числе правообладателей земельных участков и объектов капитального строительства;

4) создание условий для привлечения инвестиций, в том числе путем предоставления возможности выбора наиболее эффективных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства.

Данная информация подтверждается правовой позицией судов. Так, решением Верховного суда РТ от 10.10.2017 № 3а-528/2017[3] признаны недействующими ПЗЗ Градостроительного устава г. Казани, утвержденные решением Казанского Совета народных депутатов от

---

[1] Бурмистрова С.А. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительной деятельности: автореферат дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2009. С. 19.

[2] Сокол-Номоконов Э.Н., Макаров А.В. Об особенностях содержания, порядка разработки и принятия правил землепользования и застройки муниципальных образований // Правовые вопросы строительства. 2004. № 2.

[3] Решение Верховного суда Республики Татарстан от 10.10.2017 № 3а-528/2017. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

22.04.2004 № 51-19, в части установления на карте зон градостроительных регламентов в границах земельного участка с кадастровым номером ... территориальной зоны многоэтажной жилой застройки в 3 – 10 этажей (Ж4), так как противоречат требованиям ч. 3 ст. 9, п. 2 ч. 1 ст. 34 ГсК РФ и положениям Генерального плана муниципального образования г. Казани. При принятии решения суд принял во внимание позицию Конституционного Суда Российской Федерации, изложенную в том числе в определении от 15.07.2010 № 931-О-О[1], относительно того что регламентация градостроительной деятельности направлена в первую очередь на обеспечение комфортной среды обитания, комплексного учета потребностей населения и территорий в развитии и необходима для согласования государственных, общественных и частных интересов в данной области в целях обеспечения благоприятных условий проживания.

Казанская городская Дума и ООО «РС Инвестмент» подали апелляционную жалобу на решение Верховного суда РТ от 10.10.2017. Однако Верховный Суд Российской Федерации в Апелляционном определении СК по административным делам от 18.04.2018 № 11-АПГ18-3[2] апелляционную жалобу оставил без удовлетворения.

В другом примере судебный орган указывает, что ПЗЗ установлены в целях защиты населения от негативного воздействия хозяйственной или иной деятельности в зонах с особыми условиями использования территорий (санитарно-защитные зоны, водоохранные зоны, зоны охраны источников питьевого водоснабжения, зоны охраняемых объектов и т.д.), охраны отдельных природных объектов. Из материалов дела следует, что ООО «Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия» обратилось в Приморский краевой суд с административным исковым заяв-

[1] По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса Российской Федерации, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 № 931-О-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 2.

[2] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам от 18.04.2018 № 11-АПГ18-3. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

лением о признании недействующим с момента принятия решения Думы г. Владивостока от 07.04.2010 № 462 «Об утверждении ПЗЗ на территории Владивостокского городского округа» в части установления границ второй зоны округа санитарной охраны курортной зоны г. Владивостока и поселка Трудовое» в отношении земельных участков с кадастровыми номерами 25:28:050016:211 и 25:28:050016:212.

В обосновании своих доводов общество указало на то, что ПЗЗ на территории Владивостокского городского округа в оспариваемой части противоречат требованиям ч. 2 ст. 1 ГК РФ, ст. 56 ЗК РФ, ст. 30, 34, 35, 36 ГсК РФ, а также абз. 10 ст. 1 Федерального закона № 26-ФЗ[1]. Общество является собственником двух земельных участков, которые находятся в территориальных зонах с особыми условиями использования территории Владивостокского городского округа. Город Владивосток и поселок Трудовое во второй зоне округа санитарной охраны курортной зоны ограничивают права общества на развитие производства и расширение объектов недвижимости, расположенных на земельных участках, а также на использование в соответствии с установленными для них градостроительными регламентами.

Однако, как следует из материалов дела, курортная зона г. Владивостока на побережье Амурского залива относится к особо охраняемым природным территориям и имеет статус курорта федерального значения. Границы и режим округа санитарной охраны курортной зоны определены Постановлением Совета Министров РСФСР от 11.10.1983 № 458 «Об установлении границ и режима округов санитарной охраны курортной зоны г. Владивостока на побережье Амурского залива и курорта Вешенский в Ростовской области». Данное постановление содержит описание границы указанного округа санитарной охраны курортной зоны и закрепляет границы трех зон округа: границы I зоны округа (зона строгого режима); границы II зоны округа (зона ограничений) и границы III зоны округа (зона наблюдений).

[1] О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 9. Ст. 713.

В итоге Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации не удовлетворила апелляционную жалобу ООО «Кока-Кола ЭйчБиСи Евразия»[1].

Документом зонирования являются ПЗЗ, включающие в себя градостроительные регламенты (ч. 2 ст. 30 ГсК РФ), которые устанавливают виды разрешенного использования земельных участков, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, ограничения их использования и т.д. Данное обстоятельство подтверждается правоприменительной практикой. Решением Красноярского краевого суда от 31.08.2017 по делу № 3а-293/2017 признано недействующим Приложение № 1 к ПЗЗ городского округа город Красноярск в части отнесения земельного участка с кадастровым номером №:150 к двум территориальным зонам[2]. Аналогичное решение Омского областного суда от 05.05.2017 по делу № 3а-21/2017[3].

Кроме этого, отраслевые законы (ч. 2 ст. 85 ЗК РФ и ч. 4 ст. 30 ГсК РФ) не допускают установления на одном земельном участке нескольких функциональных и территориальных зон. Исключение из этого положения – территории общего пользования. Так, С.Г. Округин обратился в Красноярский краевой суд с административным исковым заявлением о признании недействующими приложений № 1, 3 к Решению № 7-107 Красноярского городского Совета депутатов об утверждении Генерального плана городского округа г. Красноярск в части отнесения принадлежащих ему на праве собственности земельных участков с кадастровыми номерами ... к двум функциональным зонам и приложения № 1 к ПЗЗ в части отнесения данных земельных участков к двум территориальным зонам[4].

---

[1] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.05.2016 № 56-АПГ16-9. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Решение Красноярского краевого суда от 31.08.2017 по делу № 3а-293/2017. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[3] Решение Омского областного суда от 05.05.2017 по делу № 3а-21/2017. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[4] Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2019 № 53-АПА19-45. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024)

Суд первой инстанции с учетом названных норм, а также ст. 1 Закона Красноярского края от 25.02.2005 № 13-3148 «О наделении муниципального образования «Город Красноярск» статусом городского округа» сделал правомерный вывод, что генеральный план и ПЗЗ приняты уполномоченным органом в установленной форме с соблюдением правил официального опубликования.

В ходе рассмотрения дела суд установил, что часть земельного участка С.Г. Округина расположена на магистральной улице общегородского значения регулируемого движения. Следовательно, нахождение земельного участка согласно генеральному плану муниципального образования одновременно в двух функциональных зонах, если одна из данных зон фактически определяет границы территории общего пользования, не влечет возникновения неопределенности правового режима земельного участка, поскольку позволяет установить в отношении земельного участка одну территориальную зону и отобразить в ней территорию общего пользования, на которую действие градостроительного регламента установленной территориальной зоны распространяться не будет. Поэтому отнесение земельного участка на основании ПЗЗ к двум территориальным зонам не соответствует фактическим обстоятельствам дела и не базируется на имеющихся в материалах дела доказательствах.

Градостроительное законодательство определяет два этапа формирования правового режима земель поселения (городского, муниципального округа):

1) установление генеральным планом функциональных зон;

2) установление ПЗЗ территориальных зон.

В теории земельного права встречаются позиции о том, что территориальное зонирование начинает превалировать над категорией земель. Так, в проекте Федерального закона № 496293-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)» предлагается ввести в ЗК РФ отдельную главу «Разрешенное использование земельных участков», сохранив также и принцип деления земель на категории. Как отмечают Н.Л. Лисина и В.Д. Баев,

«принятие указанного законопроекта № 496293-7 может привести к снижению правового значения принципа деления всех земель на категории при преимущественном использовании земельных участков согласно разрешенному использованию». Кроме этого, существующее количество видов разрешенного использования земельных участков приводит к смешению различных правовых режимов отдельных категорий земель, нивелированию принципа деления земель на категории[1]. В то же время определение правового режима земель по его целевому назначению является развитием в отраслевом законодательстве положений Конституции Российской Федерации[2].

Российский законодатель определяет круг управомоченных органов, утверждающих ПЗЗ. Исследователи (Н.Л. Лисина, В.Д. Баев) указывают на проблему определения уполномоченного органа на принятие ПЗЗ в городской агломерации. Представительный орган муниципального образования, которое включает ядро (центр) городской агломерации, не может быть наделен полномочиями по принятию ПЗЗ городской агломерации, так как это будет противоречить законодательным основам о полномочиях ОМСУ, которые осуществляют нормативное правовое регулирование лишь по вопросам местного значения. Представительный орган МСУ не вправе принимать нормативные правовые акты, которые будут распространять свое действие на территорию другого муниципального образования. В случае создания городской агломерации в границах одного субъекта РФ полномочиями на принятие ПЗЗ агломерации может быть наделен законодательный орган субъекта РФ. В то же время принятие ПЗЗ городской агломерации органом законодательной власти субъекта РФ будет сложным процессом. Исходя из общего назначения территории и учитывая наличие внутрихозяйственных связей в городской агломерации, необходимых для устойчивого развития, представляется правильным

[1] Лисина Н.Л., Баев В.Д. Изменение подхода к делению земель на категории в условиях развития городских агломераций // Журнал российского права. 2023. № 11. С. 115 – 126.

[2] Фазлиева Л.К. Полномочия органов местного самоуправления по установлению целевого назначения земель и его разрешенного использования: анализ теоретических проблем // Вестник Томского государственного университета. 2021. № 464. С. 272-276

наличие многоцелевых территориальных зон внутри городской агломерации. Такая возможность обеспечит реализацию крупных агломерационных проектов в области застройки территории и снизит риски нецелевого использования земель и земельных участков[1].

Исследователи О.В. Вагина и А.В. Винницкий[2] затрагивают еще одну проблему, связанную не только с «задваиванием» публичных процедур изменения правового режима земель. Так, в ЛК РФ отнесение лесов к защитным лесам и исключение их из состава защитных, установление и изменение границ земель, на которых располагаются такие леса, осуществляются решениями органов государственной власти в пределах их полномочий, определенных в соответствии со ст. 81, 82 ЛК РФ в порядке, установленном лесоустроительной инструкцией (ч. 2 ст. 110 ЛК РФ). Однако с учетом позиций градостроительного и земельного законодательства данные вопросы (включение территории в черту населенного пункта с отнесением к городским лесам; исключение территории из категории земель населенного пункта и городских лесов; изменение границ и градостроительного регламента территориальной зоны, включающей городские леса) относятся к исключительной компетенции ОМСУ и решаются путем территориального планирования и градостроительного зонирования, т.е. путем корректировки генерального плана и/или ПЗЗ соответствующего муниципального образования.

Следовательно, наблюдается конкуренция в условиях отнесения рассматриваемых полномочий к компетенции органов публичной власти разных уровней в области территориального планирования и градостроительного зонирования.

---

[1] Лисина Н.Л., Баев В.Д. Изменение подхода к делению земель на категории в условиях развития городских агломераций // Журнал российского права. 2023. № 11. С. 115 – 126.

[2] Вагина О.В., Винницкий А.В. Правовые проблемы изменения границ территории городских лесов // Экологическое право. 2021. № 5. С. 41 – 44.

Однако, как отмечается в правоприменительных актах, отображение функциональных зон опосредует лишь вектор развития территории и предложения по территориальному планированию[1].

При подготовке в составе проекта генерального плана поселения (городского округа) карты границ населенных пунктов в границы населенного пункта подлежит включению земельный участок из земель лесного фонда в случае, если все его границы являются смежными с земельными участками, расположенными в границах населенного пункта (с учетом сохранения в отношении такого земельного участка ограничений) (ч. 19 ст. 24 ГсК РФ). В соответствии с ЛК РФ земли лесного фонда находятся в федеральной собственности. Мы полагаем, что только защитные леса могут включаться в границы населенного пункта. Данная позиция объясняется положениями ст. 7 ЗК РФ, которая предопределяет деление земель на категории в зависимости от целевого назначения, что исключает использование земель не в соответствии с целевым назначением.

Обязательность функционального и территориального (градостроительного) зонирования поселения (городского округа) закреплена в императивной форме (кроме случаев, указанных в ч. 6 ст. 18, ч. 4 ст. 31 ГсК РФ). Исследователи обращают внимание на непосредственное взаимодействие органов публичной власти и правообладателей земельных участков и других объектов недвижимости на стадии согласования проектов территориального планирования[2]. При этом карта градостроительного зонирования в обязательном порядке

[1] Постановление Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.12.2009 по делу № А28-6194/2009-133/16. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (вопр. 20). Москва: Проспект, 2010; Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Значение правил землепользования и застройки и документов территориального планирования в регулировании правового режима земель населенных пунктов // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 8 – 11; Митягин С.Д. Некоторые соображения по теме дискуссии «Формирование территориальных зон на картах градостроительного зонирования» // Управление развитием территорий. 2012. № 2.

должна содержать границы населенных пунктов муниципальных образований[1].

Однако до сих пор сохраняется правовая неопределенность по вопросу о правовом соотношении указанных видов зонирования, утверждаемых в разных по правовому статусу документах – генеральном плане и ПЗЗ, являющихся результатами территориального планирования и градостроительного зонирования. В частности, карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты входят в состав правил землепользования и застройки (п. 2 ст. 30 ГсК РФ); согласно ч. 3 ст. 31 ГсК РФ подготовка проекта ПЗЗ осуществляется с учетом документов территориального планирования, а согласно ч. 9 проект ПЗЗ проверяется на соответствие указанным документам.

Мы выделяем аргументацию исследователей по решению обозначенной проблемы. Так, по мнению В.А. Шишканова, не хватает законодательной регламентации градации в принятии градостроительной документации на муниципальном уровне, и предлагается предусмотреть следующую очередность: сначала – генеральный план, а затем – ПЗЗ[2]. Данную позицию поддерживают и правоприменительные органы. В соответствии с правовой позицией Верховного Суда РФ основополагающим документом территориального планирования является генеральный план, предусматривающий обеспечение функционального градостроительного развития территории в долгосрочной перспективе. Следовательно, генеральный план первичен перед ПЗЗ[3].

---

[1] Об отчете о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан за 2017 г.: постановление Государственного Совета Республики Татарстан от 22.03.2018 № 2211-V ГС // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2018. № 3

[2] Шишканов В.А. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства: на примере городов Иркутской области: автореферат дис. … канд. юрид. наук. Омск, 2008. С. 8.

[3] Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.04.2017 № 32-АПГ17-1. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).; апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2016 № 4-АПГ16-33. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).; определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.07.2017 № 51-АПГ17-8. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).; определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.10.2016 № 44-АПГ16-22. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

Следует указать, что на основании актов правоприменительных органов генеральный план приравнивается к статусу нормативного правового акта. Однако текст генерального плана не соответствует требованиям юридической техники (в отличие от ПЗЗ), в частности содержит терминологию, которая не соотносится с градостроительной деятельностью.

Руководствуясь изложенными аргументами, мы делаем вывод о том, что неприменение средств юридической техники к одному правовому акту (генеральному плану) и принципиальное применение к другому (ПЗЗ) свидетельствует о различиях в их правовой природе, а также неизбежно ставит под вопрос позицию о возможности и необходимости строгого соответствия ПЗЗ генеральному плану.

С целью устранения внутренних противоречий в законодательстве мы предлагаем закрепить в ГсК РФ порядок соотношения генерального плана и ПЗЗ и установить требования к разработке генерального плана.

По мнению О.С. Бражниковой, генеральный план, как документ территориального планирования, принимается на перспективу и устанавливает долгосрочные ориентиры развития городских территорий, внесение изменений в действующий генеральный план и, как следствие, последующее внесение изменений в ПЗЗ должно в первую очередь соответствовать принципам и целям градостроительного развития городов в части создания благоприятной среды для жизни, недопущения дисбаланса публичных и частных интересов, исключения произвольного принятия решений органами власти без учета мнения заинтересованных сторон[1]. Произвольное изменение режимов использования земельных участков, влекущее ограничение, а порой и невозможность дальнейшего использования в соответствии с первоначальными целями, как отмечает указанный автор, может быть приравнено к принудительному изъятию земельных участков для государственных (муниципальных) нужд. Но, в отличие от вышеупомянутого механизма, при внесении изменений в генеральным план и ПЗЗ

[1] Бражникова О.С. Генеральный план и правила землепользования и застройки: соотношение и пределы внесения изменений // Хозяйство и право. 2022. № 8. С. 89 – 97.

компенсаторные механизмы действующим законодательством не предусмотрены.

Органы МСУ принимают непосредственное участие в установлении ПЗЗ на основании закрепленных полномочий. Обратимся к нормативной правовой базе, закрепляющей эти полномочия на федеральном, региональном и местном уровнях.

В соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации органы МСУ самостоятельно решают вопросы местного значения.

В ст. 11 ЗК РФ к полномочиям ОМСУ отнесено установление ПЗЗ городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований.

Общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации МСУ в РФ и государственные гарантии его осуществления установлены Федеральным законом № 131-ФЗ. Законодатель в указанном выше нормативном правовом акте, в п. 20 ч. 1 ст. 14 и п. 26 ч. 1 ст. 16, к вопросам местного значения городского поселения и городского округа относит утверждение ПЗЗ, а в п. 15 ч. 1 ст. 15 к вопросам местного значения муниципального района – утверждение подготовленной на основе схемы территориального планирования муниципального района документации по планировке территории. Полномочия сельских поселений по данному вопросу переданы муниципальным районам (ч. 4 ст. 14 указанного закона).

Аналогичные по содержанию нормы закреплены в законодательных актах субъекта РФ. Разберем на примере Республики Татарстан.

В Конституции Республики Татарстан установлено, что решение вопросов местного значения на территории Республики Татарстан осуществляют органы МСУ (ст. 118).

Земельный Кодекс Республики Татарстан предоставляет органам МСУ полномочия устанавливать ПЗЗ территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований (ч. 3 ст. 5 ЗК РТ).

Сходные положения закреплены в п. 20 ч. 1 ст. 15, п. 15 ч. 1 ст. 16, п. 26 ч. 1 ст. 17 Закона Республики Татарстан от 28.07.2004

№ 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республики Татарстан». Муниципальные районы выполняют функции по решению вопросов, регулируемых ПЗЗ в сельских поселениях (ч. 5 ст. 15 данного закона).

Перечень полномочий, в силу которых на местном уровне решаются вопросы, связанные с ПЗЗ, содержится в уставах муниципальных образований.

Мы рассмотрели 41 устав муниципальных образований Республики Татарстан, из них два устава муниципальных образований городских округов, 7 уставов муниципальных образований городов; 32 устава муниципальных районов.

Проанализировав указанные акты в рамках распределения полномочий ОМСУ по установлению ПЗЗ, мы приходим к следующим выводам:

1. Утверждение ПЗЗ относится к вопросам местного значения города[1], городского округа[2] и компетенция возложена на органы МСУ города, городского округа.

2. В муниципальных районах утверждение ПЗЗ сельских поселений относится к:

- непосредственно к вопросам местного значения района (п. 15.1 ч. 1 ст. 6 Устава муниципального образования «Лениногорский муниципальный район Республики Татарстан»[1]);

[1] Решение Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 22.09.2011 № 37 «Об Уставе муниципального образования «город Альметьевск Альметьевского муниципального района Республики Татарстан »; Решение Бугульминского городского Совета муниципального образования город Бугульма Бугульминского муниципального района Республики Татарстан от 14.12.2017 № 3 «О принятии Устава муниципального образования город Бугульма Бугульминского муниципального района Республики Татарстан в новой редакции»; Решение Болгарского горсовета от 13.07.2021 № 10-1 «Об Уставе муниципального образования «город Болгар» Спасского муниципального района Республики Татарстан»; Решение Бавлинского горсовета от 07.04.2021 № 27 «О принятии Устава муниципального образования «город Бавлы» Бавлинского муниципального района Республики Татарстан»; Решение Зеленодольского горсовета от 24.03.2021 № 37 «О принятии Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан».

[2] Решение представительного органа муниципального образования города Казани от 17.12.2005 № 3-5 «Об Уставе муниципального образования города Казани»; Решение Представительного органа муниципального образования «город Набережные Челны» Республики Татарстан от 08.12.2005 № 6/5 «Об Уставе муниципального образования «город Набережные Челны».

• вопросам местного значения района, не отнесенным к вопросам местного значения сельских поселений, на территориях сельских поселений (п. 11 ч. 2 ст. 7 Устава муниципального образования «Бугульминский муниципальный район Республики Татарстан»[2]; п. 12 ч. 1.1. ст. 6 Устава Атнинского муниципального района Республики Татарстан [3]; п. 12 ч. 3. ст. 6 Устава муниципального образования «Заинский муниципальный район Республики Татарстан »[4]; п. 11 ч. 2 ст. 6 Устава муниципального образования «Мамадышский муниципальный район РТ»[5]; п. 11 ч. 2 ст. 6 Устава муниципального образования «Кайбицкий муниципальный район Республики Татарстан»[6]; п. 12 ч. 1.1. ст. 6 Устава муниципального образования «Сармановский муниципальный район Республики Татарстан»[7]; п. 13 ч. 2. ст. 6 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан [8]; п. 11 ч. 2 ст. 6 Устава муниципального образования «Тукаевский муниципальный район» РТ[9]);

---

[1] Решение Совета муниципального образования «Лениногорский муниципальный район» Республики Татарстан от 07.12.2016 № 106 «О принятии Устава муниципального образования «Лениногорский муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции».

[2] Решение Совета Бугульминского муниципального района Республики Татарстан от 14.12.2017 № 3 «О принятии Устава муниципального образования «Бугульминский муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции».

[3] Решение Атнинского районного Совета Республики Татарстан от 28.05.2011 № 37 «О принятии Устава Атнинского муниципального района Республики Татарстан».

[4] Решение Совета Заинского муниципального района Республики Татарстан от 24.06.2014 № 385 «Об Уставе муниципального образования «Заинский муниципальный район Республики Татарстан».

[5] Решение Совета Мамадышского муниципального района Республики Татарстан от 29.06.2018 № 6-27 «Об Уставе муниципального образования «Мамадышский муниципальный район Республики Татарстан».

[6] Решение Кайбицкого районного Совета от 17.06.2019 № 170 «Об Уставе муниципального образования «Кайбицкий муниципальный район Республики Татарстан».

[7] Решение Совета Сармановского муниципального района Республики Татарстан от 18.11.2015 № 17 «О принятии Устава муниципального образования «Сармановский муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции».

[8] Решение Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21.05.2015 № 14/235 «О принятии Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан».

[9] Решение Тукаевского районного Совета от 15.11.2021 № 14/5 «Об Уставе муниципального образования «Тукаевский муниципальный район» Республики Татарстан (второе чтение)».

• вопросам местного значения, решаемым органом МСУ на территории сельских поселений, входящих в состав района (п. 12 ч. 1. ст. 7 Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район РТ»[1]; п. 12 ч. 1 статья 6.1 Устава муниципального образования «Нижнекамский муниципальный район Республики Татарстан»[2]);

• иным вопросам местного значения района, решаемым органом МСУ района на территориях сельских поселений района (п. 13 ч. 3 ст. 7 Устава муниципального образования «Азнакаевский муниципальный район» Республики Татарстан[3]; п. 13 ч. 1 статья 8 Устава муниципального образования «Агрызский муниципальный район Республики Татарстан»[4]; п. 12 ст. 8 Устава Аксубаевского муниципального района (в новой редакции)[5]; п. 13 ч. 1 ст. 7.1 Устава муниципального образования «Актанышский муниципальный район Республики Татарстан»[6]; п. 12 ч. 1 статья 6.1 Устава муниципального образования «Альметьевский муниципальный район РТ»[7]; п. 9 ч. 1 статья 8 Устава муниципального образования «Апастовский муниципальный

[1] Решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24.03.2021 № 61 «О принятии Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан».

[2] Решение Совета Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан от 18.02.2014 № 5 «Об Уставе муниципального образования «Нижнекамский муниципальный район» Республики Татарстан».

[3] Решение Азнакаевского районного Совета Республики Татарстан от 28.05.2012 № 154-21 «Об Уставе муниципального образования «Азнакаевский муниципальный район» Республики Татарстан (в новой редакции)».

[4] Решение Совета Агрызского муниципального района Республики Татарстан от 28.01.2015 № 39-1 «О принятии во втором чтении Устава муниципального образования «Агрызский муниципальный район» РТ в новой редакции».

[5] Решение Совета Аксубаевского муниципального района Республики Татарстан от 17.10.2019 № 216 «Об Уставе Аксубаевского муниципального района Республики Татарстан».

[6] Решение Совета Актанышского муниципального района Республики Татарстан от 06.05.2012 № 18-01 «О принятии Устава муниципального образования «Актанышский муниципальный район РТ».

[7] Решение Альметьевского районного Совета от 22.09.2011 № 116 «Об Уставе муниципального образования «Альметьевский муниципальный район Республики Татарстан».

район Республики Татарстан»[1]; п. 13 ч. 1 статья 7.1 Устава муниципального образования «Буинский муниципальный район Республики Татарстан»[2]; п. 13 ч. 1 статья 9 Устава муниципального образования «Высокогорский муниципальный район Республики Татарстан»[3]; п. 12 ч. 1 статья 8 Устава муниципального образования «Кукморский муниципальный район Республики Татарстан»[4]; п. 10 ч. 1 статья 8 Устава муниципального образования «Менделеевский муниципальный район Республики Татарстан»[5]; п. 13 ч. 1 статья 7.1 Устава муниципального образования «Нурлатский муниципальный район Республики Татарстан»[6]; п. 10 ч. 1 ст. 6.1 Устава муниципального образования «Тюлячинский муниципальный район» Республики Татарстан»[7]; п. 9 ч. 1 ст. 6.1 Устава муниципального образования «Черемшанский муниципальный район РТ»[8]; п. 12 ч. 1 статья 6.1 Устава муниципального образования «Чистопольский муниципальный район Республики Татарстан »[9]);

---

[1] Решение Совета Апастовского муниципального района Республики Татарстан от 14.03.2015 № 247 «Об утверждении Устава муниципального образования «Апастовский муниципальный район Республики Татарстан».

[2] Решение Буинского районного Совета РТ от 20.12.2013 № 4-37 «Об Уставе муниципального образования Буинский муниципальный район Республики Татарстан».

[3] Решение Совета Высокогорского муниципального района Республики Татарстан от 21.09.2015 № 7 «О принятии Устава муниципального образования «Высокогорский муниципальный район Республики Татарстан».

[4] Решение Совета Кукморского муниципального района Республики Татарстан от 12.06.2015 № 15 «Об Уставе муниципального образования Кукморский муниципальный район Республики Татарстан».

[5] Решение Совета Менделеевского муниципального района Республики Татарстан от 17.09.2019 № 211 «Об утверждении Устава муниципального образования «Менделеевский муниципальный район Республики Татарстан».

[6] Решение Совета Нурлатского муниципального района Республики Татарстан от 28.04.2012 № 136 «О принятии Устава муниципального образования «Нурлатский муниципальный район Республики Татарстан».

[7] Решение Тюлячинского районного Совета Республики Татарстан от 19.12.2017 № 116 «О принятии Устава муниципального образования «Тюлячинский муниципальный район» Республики Татарстан».

[8] Решение Совета Черемшанского муниципального района Республики Татарстан от 07.08.2010 № 191 «Об Уставе муниципального образования «Черемшанский муниципальный район» Республики Татарстан».

[9] Решение Совета Чистопольского муниципального района Республики Татарстан от 29.01.2014 № 32/1 «Об утверждении Устава муниципального образования «Чистопольский муниципальный район» Республики Татарстан».

• перечню вопросов местного значения, решаемых органами МСУ района на территориях сельских поселений, входящих в его состав (п. 3 ч. 1 статья 6.1 Устава муниципального образования Елабужский муниципальный район Республики Татарстан [1]; п. 12 ч. 3 ст. 6 Устава муниципального образования «Лаишевский муниципальный район Республики Татарстан »[2];)

• вопросам местного значения являющимися вопросами местного значения муниципального района и решаемым на территориях сельских поселений органами МСУ муниципального района (п. 13 ч. 2. ст. 6 Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан [3]);

• полномочиям района по решению вопросов местного значения сельских поселений, входящих в его состав (п. 12 ч. 1 ст. 7 Устава муниципального образования «Алексеевский муниципальный район Республики Татарстан»[4], п. 12 ч. 1 статья 6.1 Устава муниципального образования «Новошешминский муниципальный район Республики Татарстан»[5]).

В остальных из рассмотренных муниципальных районах данные полномочия не обозначены (Устав муниципального образования «Ютазинский муниципальный район Республики Татарстан»[6]; Устав

[1] Решение Елабужского районного Совета от 29.07.2020 № 491 «О принятии Устава муниципального образования «Елабужский муниципальный район» Республики Татарстан».

[2] Решение Совета Лаишевского муниципального района Республики Татарстан от 14.08.2017 № 43-РС «О принятии Устава муниципального образования «Лаишевский муниципальный район Республики Татарстан»

[3] Решение Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21.05.2015 № 14/235 «О принятии Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан».

[4] Решение Алексеевского районного Совета от 28.01.2022 № 90 «Об Уставе муниципального образования «Алексеевский муниципальный район» Республики Татарстан».

[5] Решение Совета Новошешминского муниципального района Республики Татарстан от 18.03.2015 № 42-247 «О принятии Устава муниципального образования «Новошешминский муниципальный район Республики Татарстан» в новой редакции».

[6] Решение Ютазинского районного Совета Республики Татарстан от 28.04.2020 № 18 «Об Уставе муниципального образования «Ютазинский муниципальный район Республики Татарстан».

муниципального образования «Мензелинский муниципальный район Республики Татарстан»[1]).

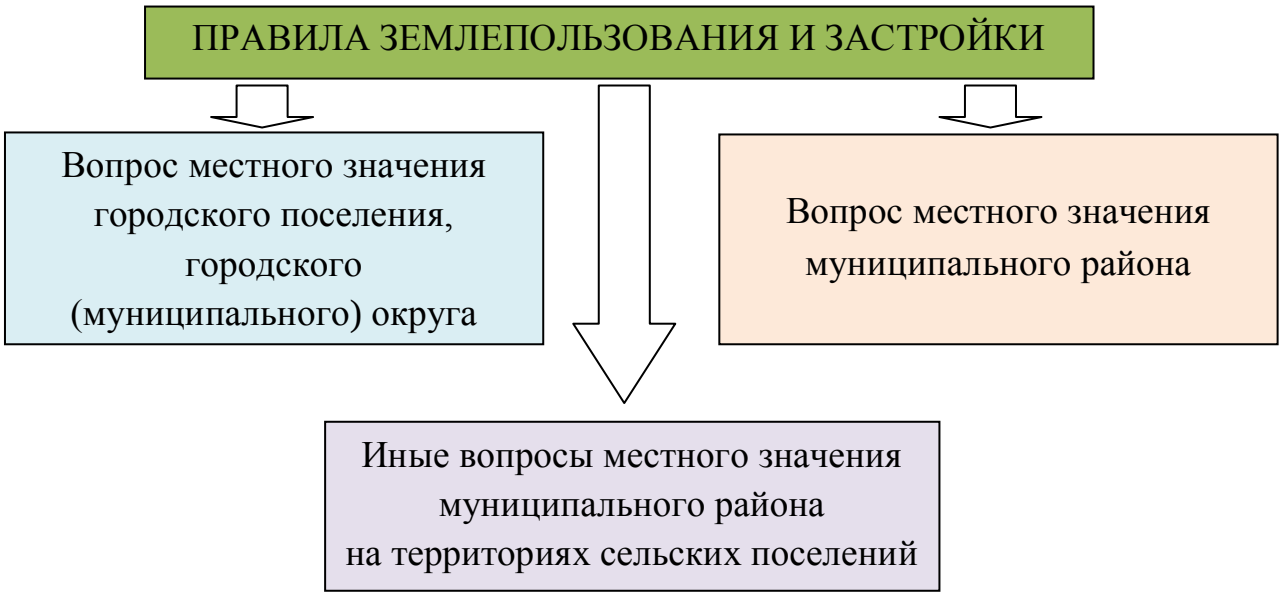


Рис. 2. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения по установлению правил землепользования и застройки.

Следует отметить, что из проанализированных нами 32 уставов муниципальных районов Республики Татарстан наблюдается применение различных правовых конструкций по установлению ПЗЗ: «вопросы местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений муниципального района, решаемые муниципальным районом на территориях сельских поселений муниципального района»; «вопросы местного значения, решаемые ОМСУ на территории сельских поселений, входящих в состав района»; «иные вопросы местного значения района, решаемые органом МСУ района на территориях сельских поселений района»; «перечень вопросов местного значения, решаемых органами МСУ района на территориях сельских поселений, входящих в его состав»; «полномочия района по решению вопросов местного значения сельских поселений, входящих

[1] Решение Совета Мензелинского муниципального района Республики Татарстан от 10.03.2016 № 1 «Об утверждении Устава муниципального образования «Мензелинский муниципальный район Республики Татарстан».

в его состав»; «органы МСУ района на территориях сельских поселений, входящих в его состав, решают следующие вопросы местного значения».

Следовательно, используется различная смысловая нагрузка вопросов местного значения на уровне муниципального района по установлению ПЗЗ, что приводит к неоднозначному пониманию муниципальных прав и обязанностей. Поэтому мы предлагаем установить компетенции муниципальных образований ясным, четким и непротиворечивым образом путем принятия модельных муниципальных правовых актов[1]. Модельные муниципальные правовые акты – юридический инструмент, применяемый с целью формирования единого правового пространства на территории субъекта РФ, оказания правовой помощи муниципальным образованиям, распространения наиболее положительно зарекомендовавших себя муниципальных практик[2].

Градостроительный кодекс РФ определяет, что ПЗЗ поселений утверждаются органом МСУ поселений; межселенных территорий – органом МСУ муниципальных районов; городских (муниципальных) округов – их органами МСУ (ч. 1 – 3 ст. 8 ГсК РФ).

Однако в п. 1 ст. 39.30 ЗК РФ установлено, что находящиеся в федеральной собственности земельные участки, расположенные на территориях поселений и городских округов, подлежат безвозмездной передаче в собственность этих поселений и городских округов, если ими (включая и сельские поселения) утверждены генеральные планы и ПЗЗ.

Предусматривается, что Федеральному закону № 131-ФЗ не могут противоречить федеральные законы, содержащие нормы, регули-

---

[1] Свиридов Н.Н. Механизм совершенствования конституционно-правового регулирования взаимодействия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с органами государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 7. С. 28 - 33.

[2] Бондарь Н.С., Кабышев С.В., Козюк М.Н. Модельные нормативные акты муниципальных образований: научно-практическое пособие / Под ред. С.В. Кабышева. Москва, 2003; Боровикова И.А., Давыдова М.А., Шишпаренок О.Н. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов местной администрации муниципального образования и их проектов» // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. 2011. № 2. С. 56 – 63 и др.

рующие соответствующие отношения, в данном случае – в области градостроительной деятельности (ч. 2 ст. 3 ГсК РФ).

В 2020 году утратил силу подп. 13.3 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ[1], который определял предоставление в аренду без проведения торгов земельных участков для строительства объектов социальной, коммунальной, инженерной инфраструктур лицам, заключившим договор о КРТ в соответствии со ст. 46.9 ГсК РФ[2]. Вследствие этого возник правовой вакуум. Поэтому считаем необходимым в кодифицированном земельном законодательстве установить нормы, регламентирующие предоставление земельных участков при осуществлении КРТ.

Кроме этого, в градостроительном законодательстве относительно земельных участков, включаемых в границы территории, подлежащей комплексному развитию, содержится норма (ч. 2 ст. 70 ГсК РФ), предусматривающая «лазейку» для органов публичной власти (применение конструкции «могут»). Использование законодательной конструкции «могут» органами публичной власти приводит к нарушению баланса публичных и частных интересов. Считаем целесообразным использование конструкции «обязан» в ч. 2 ст. 70 ГсК РФ для органа публичной власти по включению земельных участков в границы территорий, подлежащих комплексному развитию, и их последующему предоставлению при соблюдении условий, определенных в постановлении правительства № 1260[3].

Помимо этого, выявлена правовая неопределенность в вопросах изменения границ городских лесов, отраженных в градостроительном, земельном и лесном законодательствах. Градостроительный и зе-

---

[1] О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий: Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 1 (часть I). Ст. 33.

[2] Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // Закон. 2021. № 11. С. 41 – 52.

[3] Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию, по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур: постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2020 № 1260 // Собрание законодательства РФ. 2020. № 34. Ст. 5485.

мельный кодифицированные законы этот вопрос относят к собственным (исключительным) полномочиям ОМСУ, который решается путем внесения изменений в генеральный план и ПЗЗ муниципального образования. Лесное законодательство городским лесам установил правовой режим защитных лесов. Вследствие чего изменение границ городских лесов возможно только в результате проведения лесоустроительных работ на основании актов федерального исполнительного органа (Рослесхоза). Следовательно, наблюдается конкуренция полномочий разного уровня публичной власти.

Обобщая изложенное выше, мы приходим к следующим выводам:

1. Следует отметить, что сохраняется правовая неопределенность по вопросу о правовом соотношении видов зонирования: соотношении документов, оформляющих результаты территориального планирования и градостроительного зонирования, генерального плана и ПЗЗ. В частности, карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты входят в состав ПЗЗ (п. 2 ст. 30 ГсК РФ); согласно ч. 3 ст. 31 ГсК РФ подготовка проекта ПЗЗ осуществляется с учетом документов территориального планирования, а согласно ч. 9 проект ПЗЗ проверяется на соответствие указанным документам.

Для устранения внутренних противоречий в законодательстве мы предлагаем в кодифицированном градостроительном законодательстве закрепить правила соотношения генерального плана и ПЗЗ и установить требования к разработке генерального плана.

2. Считаем, что вопрос о распределении и соотношении полномочий органов МСУ разных уровней в области установления с учетом требований законодательства РФ ПЗЗ территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований должен регулироваться в первую очередь Федеральным законом № 131-ФЗ. Считаем необходимым нормы, содержащиеся в отраслевом законодательстве, касающиеся полномочий ОМСУ, привести в соответствие с нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

3. ПЗЗ поселений утверждаются органами МСУ поселений; межселенных территорий – органами МСУ муниципальных районов; городских округов – их органами МСУ (ч. 1 – 3 ст. 8 Гс КРФ). А в

ст. 11 ЗК РФ к полномочиям ОМСУ относится установление ПЗЗ территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований.

В п. 1 ст. 39.30 ЗК РФ определено, что находящиеся в федеральной собственности земельные участки, расположенные на территориях поселений и городских округов, подлежат безвозмездной передаче в собственность этих поселений и городских округов, если ими (включая и сельские поселения) утверждены генеральные планы и ПЗЗ.

В Федеральном законе № 131-ФЗ утверждение ПЗЗ относится к вопросам местного значения. При этом п. 3 ст. 14 (перечень вопросов местного значения сельских поселений) не содержит утверждение ПЗЗ территории сельского поселения. Этот вопрос – вопрос местного значения муниципального района.

Поэтому в градостроительном и земельном кодифицированных федеральных законах требуется уточнение полномочий ОМСУ по утверждению ПЗЗ. Следовательно, следует конкретизировать в кодифицированных градостроительном и земельном законах, что к полномочиям городских поселений относится утверждение ПЗЗ городских поселений, к полномочиям муниципальных районов – утверждение ПЗЗ сельских поселений. Поэтому считаем необходимым нормы, которые содержатся в отраслевом законодательстве и касаются полномочий ОМСУ, привести в соответствие с нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме этого, из проанализированных нами 32 уставов муниципальных районов Республики Татарстан наблюдается применение различных правовых конструкций по установлению ПЗЗ: «вопросы местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений муниципального района, решаемые муниципальным районом на территориях сельских поселений муниципального района»; «вопросы местного значения, решаемые ОМСУ на территории сельских поселений, входящих в состав района»; «иные вопросы местного значения района, решаемые органом МСУ района на территориях сельских поселений района»; «перечень вопросов местного значения, решаемых органами МСУ района на территориях сельских

поселений, входящих в его состав»; «полномочия района по решению вопросов местного значения сельских поселений, входящих в его состав»; «органы МСУ района на территориях сельских поселений, входящих в его состав, решают следующие вопросы местного значения». Следовательно, используется различная смысловая нагрузка вопросов местного значения на уровне муниципального района по установлению ПЗЗ, что приводит к неоднозначному пониманию муниципальных прав и обязанностей.

Как показал анализ действующего законодательства, вопрос местного значения по утверждению ПЗЗ является областью конкуренции полномочий ОМСУ различных уровней.

§ 3. Сфера управления и распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности

Муниципальная собственность является одним из важнейших институтов, с помощью которого формируются властные полномочия в системе МСУ, а также осуществляется управление территорией[1].

Управление муниципальной собственностью является формой осуществления триады правомочий: владение, пользование, распоряжение субъектами муниципально-правовых отношений муниципальным имуществом.

Существуют противоречивые исследования, изучающие данную область отношений. Одни ученые-муниципалисты, базируясь на нормах Конституции Российской Федерации, определяют, что субъектом управления в отношениях собственности является население. Цирин А.М. делит субъектов управления права муниципальной собственности на несколько уровней: жители поселения – субъекты первого уровня, а выборные органы и должностные лица – субъекты права муниципальной собственности второго уровня[2]. Группа ученых

[1] Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сборник статей / сост. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. Москва, 2011.

[2] Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. 2006. № 7. С. 82.

(Н.В. Постовой, В.В. Таболин и Н.Н. Черногор)[1] согласны с данной точкой зрения, утверждая, что в Конституции Российской Федерации триада правомочий – владение, пользование, распоряжение – отграничена от понятия «управление». На основании ч. 1 ст. 130 и ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации собственником имущества является население, а управление муниципальной собственностью осуществляют ОМСУ. Основной Закон не наделяет ОМСУ правомочиями собственника. Они могут лишь управлять имуществом, но никак не владеть, пользоваться, распоряжаться. По этой причине названные выше авторы указывают на возможность возникновения конфликта между жителями муниципального образования и ОМСУ[2]. Однако конкретных предложений по поводу решения разночтений авторы не предлагают.

Основной Федеральный закон № 131-ФЗ также не называет население субъектом права собственности. По мнению Т.Б. Силиной, законодательное закрепление населения собственником муниципального имущества привело бы к появлению контрольных функций у указанных субъектов за действиями ОМСУ. Автор отмечает отсутствие у населения правоспособности на осуществление правомочий собственника муниципального имущества[3].

Другие ученые утверждают, что субъекты муниципальной собственности – именно органы МСУ. Так, Н.С. Бондарь пишет о системном единстве ч. 1 ст. 130 и ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации, подтверждающем, что непосредственным субъектом, т.е. обладателем права собственности в муниципальном образовании является само население (местное сообщество) в лице представительного органа и администрации[4]. Аналогичную позицию по отношению к определению субъекта муниципальной собственности выражает О.В. Берг[5].

---

[1] Таболин В.В., Постовой Н.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. Москва, 2015. 448 с.

[2] Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. Москва: Юриспруденция, 2016. 456 с.

[3] Силина Т.Б. Разграничение государственной и муниципальной собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. 26с.

[4] Бондарь С.Н. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. Москва: Норма, 2008. 592 с.

[5] Берг О.В. Об участии органов местного самоуправления в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2001. № 2. С. 41.

В связи с этим выборы населением ОМСУ есть, на наш взгляд, конституционное основание наделения избранного органа полномочиями от имени населения осуществлять правомочия собственника муниципального имущества.

Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень имущества, находящегося в муниципальной собственности (ст. 50). Имущество делится на 5 категорий и распределяется как имущество для решения вопросов:

1) местного значения (ст. 14 – 16, 16.2);

2) не отнесенных к вопросам местного значения муниципального образования, но право на решение которых закреплено в ч. 1 ст. 14.1, ч. 1 ст. 15.1, ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ;

3) не отнесенных к вопросам местного значения, но закрепленных в федеральных законах и законах субъектов РФ с учетом ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ);

4) государственного значения, переданных органам МСУ на основании федеральных законов и законов субъектов РФ (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ);

5) в соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и иных.

В ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ установлена взаимосвязь назначения имущества, находящегося в муниципальной собственности, и полномочий ОМСУ. Данное положение прослеживается и в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 № 22-П указано, что «федеральный законодатель, перечисляя имущество, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не ограничивает их в возможности иметь в собственности и иное имущество, если оно предназначено для осуществления возложенных на них полномочий»[1].

Таким образом, мы признаем субъектами управления муниципальной собственностью: население муниципального образования,

[1]Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 № 22-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 1. Ст. 264.

которое наделяет ОМСУ полномочиями собственника; законодательные ОМСУ, обладающие полномочиями в принятии нормативных правовых актов об осуществлении управления собственностью; исполнительные органы муниципальной власти, обладающие полномочиями по распоряжению муниципальной собственностью; хозяйствующие субъекты (муниципальные унитарные предприятия, учреждения и иные), за которыми закреплено муниципальное имущество.

Рассматривая ОМСУ как источник осуществления публично-правовых полномочий, необходимо отметить, что использование муниципального имущества субъектами муниципального управления возможно только в целях реализации законодательно закрепленных полномочий ОМСУ.

Полномочия ОМСУ, безусловно, заслуживают внимания с точки зрения задач совершенствования управления земельными ресурсами, поставленных в Стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года[1], поскольку такие задачи не могут быть решены без участия ОМСУ.

Земельное законодательство (ст. 19 ЗК РФ) установил следующие критерии отнесения земельных участков к муниципальной собственности: они таковыми признаны федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ; право муниципальной собственности, которое возникло при разграничении государственной собственности на землю; приобретены по основаниям, установленным гражданским законодательством; если собственник отказался от права собственности на земельный участок; безвозмездно переданы в муниципальную собственность из федеральной собственности, собственности субъекта РФ для предоставления отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в соответствии с п. 6 и 7 статьи 39.5 ЗК РФ.

Полномочия ОМСУ в установленной земельным законодательством существующей системе управления в сфере общественных отношений по использованию и охране земельных участков имеют предельные границы при соотнесении их с федеральными и региональными полномочиями в данной области (ст. 27 ЗК РФ). По мнению З.Ф. Сафина и Е.В. Луневой, полномочия ОМСУ в сфере земельных отношений

[1] О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

указаны не только в земельном законодательстве, но и других смежных отраслях законодательства, расширяющих полномочия ОМСУ в сфере использования и охраны земельных объектов[1].

Полномочия ОМСУ в области управления и распоряжения земельными ресурсами могут быть классифицированы следующим образом (рис. 3):

1) полномочия, осуществляемые от лица собственника применительно к земельным участкам, находящимся в муниципальной собственности;

2) нормативно-распорядительные полномочия;

3) полномочия по организации использования и охраны земельных участков при решении вопросов местного значения;

4) отдельные государственные полномочия, переданные федеральными и региональными законами по управлению земельной собственностью.



Рис. 3. Классификация полномочий ОМСУ в области управления и распоряжения земельными ресурсами[2]

[1] Сафин З.Ф., Лунева Е.В. Использование информации дистанционного зондирования Земли в управлении природными ресурсами и при защите прав на них в Российской Федерации и Республике Беларусь (раздел 4.2) // Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов / Т.И. Макарова [и др.]: под науч. ред. Т.И. Макаровой. Минск: БГУ, 2021. 515 с. С. 331 – 347.

[2] Источник: автор.

Земельный кодекс РФ (ч. 4, 5 ст. 19) устанавливает возможность перераспределения земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ и в муниципальной собственности, также между муниципальными образованиями. Данная процедура передачи объектов публичной собственности из одного уровня на другой предусмотрена в п. 11 ст. 154 Федерального закона № 122-ФЗ[1]. Положения указанной процедуры передачи имущества признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации в постановлении Конституционного Суда от 30.06.2006 № 8-П[2] и в его определении от 07.12.2006 № 542-О[3]. Конституционный Суд Российской Федерации объясняет свою правовую позицию тем, что передача имущества осуществляется на основании волеизъявления субъекта РФ или органа МСУ.

Так, в соответствии со ст. 29 Федерального закона № 473-ФЗ[4] для размещения объектов инфраструктуры ТОСЭР уполномоченный орган в порядке, предусмотренном ст. 70.1 ЗК РФ, вправе принять решение о резервировании земельного участка.

Порядок создания ТОСЭР на территориях моногородов определен постановлением Правительства РФ № 614[5]. Существуют критерии отнесения муниципального образования к монопрофильным[6], в

---

[1] 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»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

[2] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2006 № 8-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 28. Ст. 3117.

[3] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.12.2006 № 542-О // Собрание законодательства Российской Федерации. 2007. № 10. Ст. 1260.

[4] О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ //СЗ РФ. 2015. № 1 (часть I). Ст. 26.

[5] Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов): постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2015 № 614 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 27. Ст. 4063.

[6] О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных обра-

частности, оно должно быть включено в перечень монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)[1].

В соответствии со ст. 82.3 Федерального закона № 131-ФЗ особенность организации МСУ на ТОСЭР устанавливается специальным законом № 473-ФЗ.

ОМСУ передают управляющей компании полномочия, связанные с выполнением ею функции по обеспечению размещения объектов инфраструктуры ТОСЭР (организация транспортного обслуживания, электроснабжения, теплоснабжения, газоснабжения, холодного и горячего водоснабжения, водоотведения и др.). Следовательно, решение вопросов местного значения в интересах населения должна осуществлять управляющая компания, а это приводит к фактическому устранению муниципальной власти от публичного управления в довольно существенной его части. Однако указанные полномочия могут быть осуществлены и за счет местного бюджета (ст. 10 Федерального закона № 473-ФЗ). При этом отсутствует законодательное закрепление субъекта ответственности перед населением за ненадлежащее решение вопросов местного значения.

ОМСУ вправе передать находящиеся в муниципальной собственности земельные участки и другие объекты в собственность или аренду управляющей компании ТОСЭР[2]. Следует отметить, что отсутствует обратный процесс передачи объектов в муниципальную

зований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: постановление Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 709 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 3. Ст. 4425.

[1]Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов): распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 1398-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4448.

[2] О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территорией опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития: постановление Правительства Российской Федерации от 24.04.2015 № 390 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 18. Ст. 2710.

собственность, и он не получил законодательного регулирования. При этом срок предоставления земельных участков в аренду составляет 70 лет (срок действия ТОСЭР) и удлиняется в случае продления срока действия ТОСЭР.

Обратим внимание на позицию С.М. Мироновой. Она указывает на передачу муниципальным образованиям ценного ресурса – земли, как источника дохода, – управляющей компании. Поэтому в региональных и местных бюджетах должны быть предусмотрены компенсации от выпадающих доходов муниципальным образованиям[1], на территории которых создаются ТОСЭР.

Таким образом, мы можем говорить о неоднозначной оценке существования ТОСЭР на территории муниципальных образований. С одной стороны – результативное содействие социально-экономическому становлению муниципальных образований, с другой – возможное устранение муниципальных образований от решения вопросов местного значения и ограничение прав населения на участие или осуществление МСУ. Поэтому деятельность ТОСЭР требует некоторых корректировок законодательства для осуществления взаимодействия с органами государственной власти и ОМСУ, в которых они созданы.

Другой пример перераспределения земельных участков – это федеральная территория «Сириус», где уполномоченные публичные органы осуществляют полномочия всех трех уровней публичной власти[2]. Как отмечает О.А. Ежукова[3], если региональный уровень публичной власти (хотя и в урезанном варианте) на территории «Сириуса» представлен, то местное самоуправление в том виде, в каком оно предусмотрено Федеральным законом № 131-ФЗ, в границах федеральной территории отсутствует. Однако взамен классических муниципальных институтов на данной территории формируются новые

[1] Миронова С.М. Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития // Право и экономика. 2016. № 3. С. 24 – 30.

[2] О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

[3] Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36 – 45.

публично-властные структуры, которые имеют двойственную государственно-муниципальную природу, поскольку характер решаемых ими вопросов и применяемые механизмы характерны как для государственной власти, так и для МСУ.

Решение большинства вопросов местного значения возможно только при наличии в распоряжении ОМСУ достаточных для этого финансовых и материальных ресурсов, за счет которых можно было бы организовать на территории муниципальных образований предоставление населению соответствующих публичных услуг. В 2017 году задачи инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы, привлечения частных инвестиций, совершенствования механизмов стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала были сформулированы в Плане реализации[1] Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года[2]. Одним из способов развития муниципальных экономик является создание четких законодательных механизмов межмуниципального сотрудничества.

Возможность осуществления межмуниципального сотрудничества предусмотрена в Европейской хартии о местном самоуправлении[3], ратифицированной Россией Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ[4].

ОМСУ обладают полномочиями по определению целей и форм межмуниципального сотрудничества (п. 7 ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ). Главными целями межмуниципального сотрудни-

---

[1] О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 05.06.2017 № 1166-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 24. Ст. 3566.

[2] Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 4. Ст. 637.

[3] Европейская хартия о местном самоуправлении // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.

[4] О ратификации Европейской хартии о местном самоуправлении: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 15. Ст. 1695.

чества, вытекающими из положений Федерального закона № 131-ФЗ, являются:

– объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения;

– организация взаимодействия ОМСУ муниципальных образований для решения вопросов местного значения;

– выражение и защита общих интересов муниципальных образований;

– содействие развитию МСУ;

– формирование условий стабильного развития экономики муниципальных образований в интересах повышения жизненного уровня населения[1].

Объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения – главная цель межмуниципального сотрудничества. Однако в решениях правоприменительных органов указывается, что прокуратура инициирует исковое производство об обязании ОМСУ разработать проекты нормативных правовых актов, определяющих порядок участия муниципального образования в межмуниципальном сотрудничестве, если при осуществлении проверок соблюдения местными администрациями и представительными ОМСУ законодательства, регулирующего деятельность ОМСУ, обнаружено отсутствие указанных актов. В противном случае нарушаются права населения на полноценное и благополучное проживание и пребывание в муниципальном образовании, в котором правомерно организовано межмуниципальное сотрудничество. Судебные органы поддерживают такие требования[2].

Кабанова И.Е. указывает на законодательную регламентацию

---

[1] Орлов А.В., Кабанова И.Е. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, проблемы правового регулирования и имущественной ответственности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2017. № 2. С. 3-7.

[2] Решение Бардымского районного суда от 15.07.2013 по делу № 2-369/2013~М-334/2013. URL: https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html.

трех форм межмуниципального сотрудничества[1]:

– ассоциативное (образование объединений муниципальных образований, советов муниципальных образований и т.п.);

– договорное (заключение в рамках межмуниципального взаимодействия договоров о сотрудничестве, гражданско-правовых договоров, опосредующих главным образом приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг в интересах муниципального образования);

– хозяйственное (создание межмуниципальных хозяйственных обществ и иных юридических лиц).

Это сотрудничество осуществляется на основе взаимодействия муниципальных образований в различных правовых формах: заключение межмуниципальных соглашений, участие в межмуниципальных ассоциациях, создание совместных координационных органов и т.п.[2]

Как справедливо отмечает З.Ф. Сафин, «урбанизация в определенной степени влияет и на права участников земельных правоотношений»[3].

На основе проведенного анализа российского законодательства можно выделить межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований путем создания агломераций.

Впервые процесс агломерирования был отмечен в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период

---

[1] Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2018. № 2. С. 90 - 96.

[2]Арутюнова А.С. и др. Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и пути решения // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления: сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 25.11.2014 (под ред. д-ра экон. наук С.Е. Прокофьева и др.). Москва: Юстицинформ, 2015.

[3] Сафин З.Ф. Современная урбанизация и проблемы охраны права собственности на земельные участки // Актуальные проблемы охраны права собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Республики Татарстан А.А. Рябова (Казань, 26 – 27 октября 2018 г.) / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, К.Б. Валиуллина и др.; под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луневой. Москва: Статут, 2019. 302 с.

до 2020 года[1]. Раскрывая стратегию регионального развития, авторы Концепции отмечали: «...важнейшее значение будет иметь … формирование городских агломераций … для ... развития городов с самым значительным объемом накопленного инновационного потенциала».

Шугрина Е.С. проводит определенную классификацию агломераций в России[2]:

– региональные агломерации, которые располагаются в пределах территории одного субъекта РФ. Они основаны на разных формах межмуниципального сотрудничества;

– межрегиональные агломерации, расположенные на территории нескольких субъектов РФ. Имеют разные формы межмуниципального и межрегионального сотрудничества.

Обозначим структуру управления в агломерациях в зависимости от полномочий по решению вопросов и координационной деятельности управленческих структур:

- органы управления общей компетенции;
- органы управления специальной компетенции.

В настоящее время в России сформировались следующие модели управления агломерациями (рис. 4):

1. Межрегиональные органы управления, сочетающие органы как общей, так и специальной компетенций (Московская агломерация).

2. Проектные офисы (рабочие группы), имеющие органы управления специальной компетенции. Правовым основанием создания является решение главы или распоряжение исполнительного органа субъекта РФ[3].

---

[1] О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

[2] Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 2. С. 39 – 43.

[3] О создании проектного офиса по подготовке и реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Улан-Удэнской городской агломерации: распоряжение Правительства РБ от 13.03.2017 № 144-р // СПС «КонсультантПлюс»; распоряжение Правительства Нижегородской области от 31.07.2017 № 1233-р «Об утверждении сводного плана программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Нижегородской агломерации» // СПС «КонсультантПлюс».



Рис. 4. Модели управления агломерациями в России[1].

3. Договорная модель путем подписания соглашения между:

- муниципальными образованиями (Барнаульская агломерация (2009 г.)[2], Челябинская агломерация (2014 г.)[3], агломерация «Горный Урал» (2016 г.));
- органами государственной власти соответствующего субъекта РФ и муниципальными образованиями (например, в Алтайском крае (2008 г.), Красноярском крае (2008 г.), Новосибирской области (2012 г.), Приморском крае (2014 г.), Самарской области (2014 г.), Пермском крае (2016 г.), Саратовской области (2017 г.), Ульяновской области (2017 г.)). Управление осуществляется путем создания координационного совета (в Новосибирской, Самарской областях[4]), управляющих компаний, учреждения госпредприятия (госкорпорации).

[1] Источник: автор.

[2] Химочка В.С. Барнаульская агломерация как форма межмуниципального взаимодействия территорий // Экономика. Профессия. Бизнес. 2018. № 1. С. 86 – 89.

[3] Челябинская агломерация: основные этапы // Челябинск. 2015. Октябрь. С. 8.

[4] Постановление губернатора Новосибирской области от 28.07.2015 № 141 «О Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации» // СПС «КонсультантПлюс»; распоряжение Правительства Самарской области от 15.01.2014 №7-р (в ред. от 27.11.2014) «Об образовании Координационного совета по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Централизация полномочий путем:

• укрупнения муниципальных образований. По данным мониторинга состояния МСУ[1] в 2018 – 2021 г. произошло (таб. 2, рис. 5):

– объединение всех поселений, входящих в состав муниципального района, в одно городское поселение, с одновременным присвоением ему статуса городского округа в Белгородской области (6 преобразований), Московской области (7 случаев), Пермском крае (6 преобразований), единичные преобразования подобного рода – в Калининградской, Кировской, Тюменской, Тверской областях. Кроме этого, присутствовало принудительное прекращение статуса муниципальных образований в Московской области (городские поселения Запрудня и Электроугли, сельское поселение Борисовское Можайского района). В 2019 г. малозаселенные сельские поселения объединялись в муниципальные округа[2];

– присоединение муниципальных районов к уже существовавшим городским округам в Пермском крае, в Костромской, Московской, Ярославской областях.

Таблица 2

Динамика количества муниципальных образований в разбивке по видам в зависимости от их укрупнения с 2018 – 2021 г.

п/п	Количество муниципальных образований, единиц	по состоянию на			
		2018	2019	2020	2021
1.	муниципальные районы	1 759	1 728	1667	1593
2.	городские поселения	1 539	1 472	1392	1327
3.	сельские поселения	17 756	17 304	16800	16235

[1] Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации. Режим доступа: http://minjust.ru.

[2] Аверьянова Н.Н. Некоторые проблемы муниципально-территориального устройства современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 12. С. 38 – 42.

4.	городские округа	588	615	632	627
5.	городские округа с делением	3	3	3	3
6.	внутригородские районы	19	19	19	19
7.	внутригородские территории	267	267	267	267
8.	муниципальные округа			39	113
	ИТОГО	21 931	21 408	20819	20184

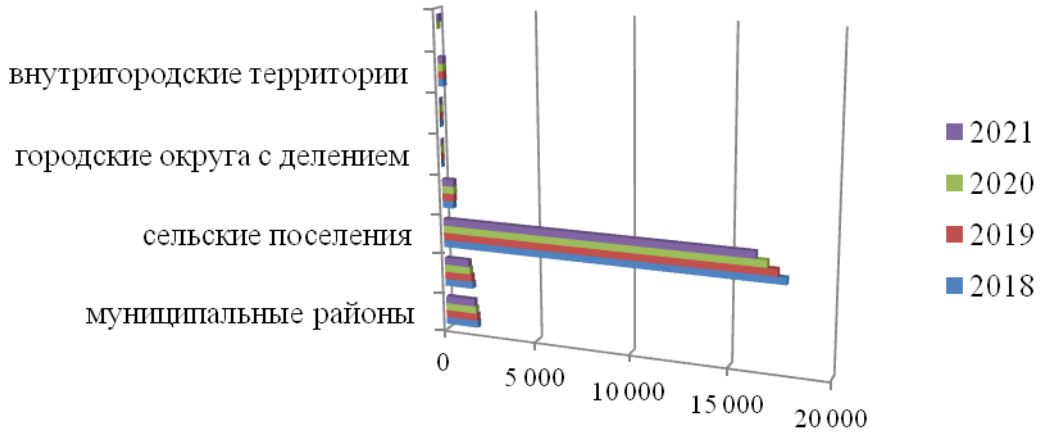


Рис. 5. Вариабельность муниципальных образований в зависимости от их укрупнения за период с 2018 – 2021 г.[1]

Из приведенных в таблице данных следует, что с 2018 года по 2021 год количество муниципальных образований сократилось на 1747. В 2020 году было произведено 102 преобразования в 24 субъектах Российской Федерации, что привело к сокращению количества муниципальных образований на 625 единицы, а также следует отметить увеличение муниципальных округов на 74 единицы. Однако остается проблемой то, что территории таких муниципальных образо-

[1] Источник: автор.

ваний не совпадают с территориями агломераций;

• перераспределения полномочий между ОМСУ муниципальных образований и органами государственной власти субъекта РФ. В 2020 году перераспределение полномочий в соответствие с 97 региональными законами затронуло 4231 муниципальное образование, в том числе 544 муниципальных района, 547 городских и 2769 сельских поселений, 15 муниципальных и 354 городских округа, 2 городских округа с внутригородским делением. В своем исследовании[1] мы указывали, что перераспределение полномочий между органами публичной власти может привести к судебному разбирательству. Так, прокурор Приморского края при осуществлении проверки соблюдения законодательства, регулирующего деятельность ОМСУ, обнаружил противоречие регионального акта (закона № 497-КЗ) нормам Федерального закона № 212-ФЗ[2] и инициировал исковое производство. Высший правоприменительный орган поддержал прокурора. Верховный Суд Российской Федерации указал на невозможность осуществления указанных полномочий органами исполнительной власти субъекта РФ. В данном случае оспариваемый закон № 497-КЗ вступил в противоречие с Федеральным законом № 212-ФЗ, имеющим большую юридическую силу.

Следовательно, выделяются некоторые признаки правового статуса агломераций в России:

– осуществление управления агломерациями возложено на орган публичной власти с соответствующими полномочиями;

– наделение агломерационного образования самостоятельной правосубъектностью или без такового, что связано с территориальным планированием или планированием землепользования[3];

– территориальные границы агломераций, как правило, не совпадают с территориальными границами публичных образований

[1] Фазлиева Л.К., Султанов Е.Б. Вопросы местного значения в области земельных отношений: тенденции развития и проблемы российского законодательства // Вестник КЮИ МВД России. 2018. № 4 (34). С. 460 – 465.

[2] О свободном порте Владивосток: Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4338.

[3] О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций. Материалы Круглого стола, прошедшего в Совете Федерации 13.12.2017. Москва, 2017. С. 13.

(субъектов РФ, муниципальных образований);

– образование агломераций осуществляется на основе договора или соглашения. Обращает на себя внимание тот факт, что содержание соглашений между поселениями либо органами государственной власти соседствующих субъектов РФ, входящими в состав агломерации, направлено лишь на совместное развитие территории без указания конкретных полномочий и обязательств сторон договора. Существует региональное законодательство о развитии агломерации на их территориях (это Белгородская и Томская области) в формате Закона Белгородской области от 01.03.2016 № 58 «О развитии агломераций в Белгородской области»[1] и Закона Томской области от 10.04.2017 № 23-ОЗ «О развитии агломераций в Томской области»[2].

Как отмечает Т.П. Георгиева, российское законодательство не запрещает процессы образования и развития агломераций, но и не содействует им[3].

Следует отметить, что отсутствует законодательное закрепление термина «агломерация» в сферах правового регулирования муниципального, градостроительного, земельного и других отраслей права, несмотря на стремительное развитие объективных агломерационных процессов на современном этапе урбанизации.

На данное обстоятельство неоднократно обращали внимание в правовой доктрине. Максимов А.Н. указывает на использование термина «городская агломерация» в управленческой практике отдельных субъектов РФ, однако в нормативных правовых актах определение отсутствует[4]. Петроградская А.А. говорит о неопределенности юридического статуса агломерации: и в федеральном, и в региональном законодательстве отсутствует понятие агломерации как администра-

[1] http://docs.cntd.ru/document/432897304

[2] http://docs.cntd.ru/document/467934283

[3] Георгиева Т.П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. 2016. № 4.

[4] Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 34 – 40.

тивно-территориальной единицы и как формы межмуниципального сотрудничества[1].

Существует законодательный запрет наделения межмуниципальных образований (агломераций) полномочиями ОМСУ (ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ). Следовательно, на законодательном уровне существуют ограничения по созданию городских агломераций (межмуниципальных образований). На данное обстоятельство обращает внимание и судебная практика. Так, Верховный Суд Республики Саха (Якутия) от 23.05.2017 по делу № 3а-13/2017~М-16/2017 констатирует, что Федеральный закон № 131-ФЗ не содержит такого понятия, как вопросы местного значения межмуниципального характера, не определяет перечень вопросов местного значения межмуниципального характера и не регулирует порядок решения таких вопросов[2].

Кутафин О.Е. определяет, что процесс правового оформления агломераций нуждается в прямом участии федерального центра и требует специального подхода к выработке характера взаимодействия городов, входящих в соответствующую агломерацию[3].

Все это иллюстрирует важность включения термина «муниципальная агломерация» в федеральное законодательство для закрепления полномочий между муниципальными образованиями, так как любая форма межмуниципального сотрудничества должна опосредовать решение вопросов местного значения конкретного муниципального образования. Считаем допустимым создание муниципальной агломерации в рамках межмуниципального сотрудничества. Для этого требуется внести изменения и дополнения в Федеральный закон № 131-ФЗ, и в первую очередь речь идет о дополнении глоссария указанного закона правовым определением: муниципальная агломерация – это межмуниципальное объединение муниципальных образований в границах одного субъекта РФ на основе его нормативного правового акта для комплексного развития его территории и совместного решения

[1] Петроградская А.А. Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. 2010. № 11. С. 7 – 13.

[2] Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23 мая 2017 года по делу № 3а-13/2017~М-16/2017. URL: https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html.

[3] Кутафин О.Е. Российский конституционализм. Москва, 2008. 544с.

вопросов местного значения и переданных государственных полномочий как единого социокультурного и экономического пространства. Перечень вопросов местного значения и права ОМСУ в границах городских агломераций следует указать в гл. 3 Федерального закона № 131-ФЗ.

Считаем необходимым вводить изменения поэтапно. Для этого предлагаем федеральный пилотный проект, касающийся создания и деятельности агломеративных межмуниципальных образований, осуществить на территории Республики Татарстан. Следует отметить, что в Республике Татарстан создана первичная нормативная основа для формирования городской агломерации. Так, в методических рекомендациях по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан[1] дано определение термина «агломерация», под которой понимается «компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных интенсивными производственными, транспортными и культурными связями». Следует признать, что в этом документе дано понятие агломерации, однако отсутствует распределение полномочий ОМСУ в городской агломерации.

Кроме этого, разработана стратегия социально-экономического развития Татарстана до 2030 года[2], которая предполагает развитие трех агломераций – Казанской, Камской, Альметьевской. Принят комплексный план мероприятий (дорожная карта) по реализации стратегии[3].

---

[1] Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан: Приказ Министерства экономики Республики Татарстан от 18.12.2015 № 534. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: Закон Республики Татарстан от 17.06.2015 № 40-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2015. № 6 (II часть).

[3] Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.09.2015 № 707 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2015. № 71-72.

По направлению развития агломераций разработаны программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Казанской[1], Камской[2] и Альметьевской агломераций в рамках приоритетного направления стратегического развития России «Безопасные и качественные дороги».

Следовательно, агломеративный процесс на территории Республики Татарстан признан основой экономического развития, и использование его потенциала окажет влияние на качественное развитие региона на основе синергетического эффекта, повысит его конкурентоспособность.

По этой причине субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены осуществлять опережающее правовое регулирование. Данное положение закреплено в Федеральном законе № 414-ФЗ. Помимо прочего, после принятия федерального закона региональный акт должен быть приведен в соответствии с ним[3].

Подведем предварительные итоги параграфа:

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

---

[1] Об утверждении государственной программы «Развитие транспортной системы Республики Татарстан на 2014-2022 годы»: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20.12.2013 № 1012 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2014. № 4.

[2] Об утверждении муниципальной программы «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры Альметьевского муниципального района на 2018-2028 годы»: Постановление Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 16.07.2018 № 988 // Альметьевский вестник. 2018. № 31.

[3] Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45 – 55

2. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень имущества, находящегося в муниципальной собственности (ст. 50). Имущество делится на 5 категорий и распределяется как имущество для решения вопросов: 1) местного значения (ст. 14 – 16, 16.2), 2) не отнесенных к вопросам местного значения муниципального образования, но право на решение которых закреплено в ч. 1 ст. 14.1, ч. 1 ст. 15.1, ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ; 3) не отнесенных к вопросам местного значения, но закрепленных в федеральных законах и законах субъектов РФ, исходя из понимания ст. 4 Федерального закона № 131-ФЗ (ч. 2 ст. 14.1, ч. 2 ст. 15.1, ч. 2 ст. 16.1 Федерального закона № 131-ФЗ); 4) государственного значения, переданные органам МСУ на основании федеральных законов и законов субъектов РФ (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ); 5) в соответствии с ч. 1 и 1.1 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ и иных.

В ст. 50 Федерального закона № 131-ФЗ установлена взаимосвязь назначения имущества, находящегося в муниципальной собственности, и полномочий ОМСУ. Данное положение прослеживается в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 № 22-П.

3. Деятельность ТОСЭР требует некоторых корректировок законодательства для эффективной работы и взаимодействия с органами государственной власти и органами МСУ, в которых они созданы. В соответствии со ст. 82.3 Федерального закона № 131-ФЗ особенность организации МСУ на ТОСЭР устанавливается Федеральным законом № 473-ФЗ. Из смысла Федерального закона № 473-ФЗ вытекает, что управляющая компания выполняет функции ОМСУ и, соответственно, решать основные вопросы местного значения в интересах населения должна именно она, и это влечет фактическое устранение муниципальной власти от публичного управления в довольно существенной его части. При этом законодательно не урегулирован вопрос ответственности перед населением за ненадлежащее решение вопросов местного значения.

Муниципальные образования передают управляющей компании для создания на территории МСУ ТОСЭР землю, которая является источником доходов. В связи с чем в бюджетах субъектов РФ и му-

ниципальных образований должны быть предусмотрены компенсации от выпадающих доходов.

ОМСУ обладают полномочиями по определению целей и форм межмуниципального сотрудничества. Это сотрудничество осуществляется на основе взаимодействия муниципальных образований в различных правовых формах: ассоциативной, договорной и хозяйственной.

На основе проведенного анализа российского законодательства можно выделить межмуниципальное сотрудничество муниципальных образований путем создания агломераций.

Следовательно, ключевыми выводами, сделанными в настоящем параграфе, являются следующие:

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

2. Область управления не получила своего развернутого закрепления в полномочиях ОМСУ. Как исключение, в работе проанализированы полномочия в сфере возникновения новых форм взаимоотношений органов публичной власти всех уровней. Примером новых форм межмуниципального сотрудничества является межмуниципальное объединение муниципальных образований. Считаем допустимым создание муниципальной агломерации в рамках межмуниципального сотрудничества. Для этого требуется внести изменения и дополнения в Федеральный закон № 131-ФЗ, а именно внесение правового определения в глоссарий указанного закона: муниципальная агломерация – это межмуниципальное объединение муниципальных образований в границах одного и (или) нескольких субъектов РФ на основе его нормативного правового акта для комплексного развития ее территории и совместного решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий как единого социокультурного и экономического пространства. Перечень вопросов местного значения и права ОМСУ в границах муниципальных агломераций следует указать в гл. 3 Федерального закона № 131-ФЗ.

§ 4. Муниципальный земельный контроль

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Указанный в основном законе принцип использования и охраны природных ресурсов как достояния народа носит не декларативный характер, а приобретает обязательный характер для федеральных и региональных органов государственной власти и ОМСУ, так как закреплен в качестве одной из основ конституционного строя России.

Муниципальный земельный контроль регулируется обширным массивом нормативных правовых актов: ЗК РФ (ст. 72), Федеральным законом № 248-ФЗ[1], Федеральным законом № 294-ФЗ[2], Федеральным законом № 131-ФЗ, постановлением Правительства РФ № 336[3], постановлением Правительства РФ № 2019, устанавливающим правила взаимодействия органов публичной власти в области земельного надзора и контроля[4], а также законами на региональном и местном уровне, принимаемыми в соответствии с федеральным законодательством. Например, Закон РТ от 13.10.2015 № 83-ЗРТ определял порядок орга-

[1] О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 31 (часть I). Ст. 5007.

[2] О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

[3] Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022 № 336 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2022. № 11. Ст. 1715.

[4] Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2021 № 2019 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 49 (Часть I). Ст. 8216.

низации и проведения муниципального земельного контроля на территории Республики Татарстан[1] до 2021г.

Следовательно, обеспечить эффективность муниципального земельного контроля можно только при условии, что в рамках соответствующих проверок осуществляется контроль за исполнением всех требований, предъявляемых к объекту, а не только требований, закрепленных муниципальными актами[2].

В соответствии со ст. 1 Федерального закона № 248-ФЗ под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем в Российской Федерации (далее – государственный контроль (надзор), муниципальный контроль) понимается деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений. Данная дефиниция не выделяет отдельно вид контроля. До 2020 г. термин «Муниципальный земельный контроль» раскрывался в п. 1 ст. 72 ЗК РФ.

Уполномоченными лицами в области муниципального земельного контроля являются структурные подразделения местной администрации, конкретное должностное лицо или создаются специализированные ОМСУ (ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 1 ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ). Следовательно, полномочия возлагаются исключительно на ОМСУ. Мы констатируем, что муници-

[1] О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Республики Татарстан: Закон Республики Татарстан от 13.10.2015 № 83-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2015. № 10 (I часть). (Утратил силу).

[2] Муниципальный контроль в Российской Федерации (аналитический доклад) Министерства экономического развития Федерации. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/efdfa30049525b8a9b90bb5f9eae86bc/doklad_municipalniy_kontrol.pdf?MOD=AJPERES (дата обращения: 17.01.2024).

пальные предприятия и учреждения не вправе осуществлять муниципальный земельный контроль. На данное обстоятельство обращает внимание и судебная практика. Так, Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа по делу № А79-7191/20Ю от 31.01.2011 установил, что служба Камышанского земельного контроля г. Чебоксары, учредителем которой была администрация, не входит в структуру администрации и не является органом, определенным ст. 72 ЗК РФ[1].

Полномочия ОМСУ в области земельного контроля можно разделить, в соответствии с действующим законодательством, условно на 3 группы:

1) полномочия ОМСУ, относящиеся к перечню вопросов местного значения. Муниципальный земельный контроль относится к вопросам местного значения городских поселений (п. 20 ч. 1 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ), муниципального района (п. 35 ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ относительно межселенных территорий) и городских (муниципальных) округов (п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ). Также муниципальные районы осуществляют контроль за использованием земель сельского поселения, если иное не установлено законами субъектов РФ (ч. 4 ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ);

2) полномочия ОМСУ, закрепленные в иных отраслевых правовых актах (ст. 72 ЗК РФ, ст. 98 ЛК РФ, ст. 5 Закона «О недрах», ст. 20 Федерального закона № 26-ФЗ, ст. 33 Федерального закона № 33-ФЗ).

3) контрольные полномочия ОМСУ в сфере земельных отношений, закрепленные в муниципальных актах. Рассмотрим на примере Республики Татарстан (таб. 3): п. 26 ч. 1 ст. 8 Устава муниципального образования г. Казани (решение представительного органа муниципального образования г. Казани от 17.12.2005 № 3-5); Постановление исполнительного комитета муниципального образования г. Казани от 13.07.2018 № 3925 «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальным казенным учреждением «Комитет земельных и имущественных отношений исполнительного комитета

[1]Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31 января 2011 г. по делу № А79-7191/20Ю [Электронный ресурс]. URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

муниципального образования г. Казани» муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования г. Казани» и др.

Таблица 3

Контрольные полномочия ОМСУ в сфере земельных отношений, закрепленные в муниципальных актах (на примере Республики Татарстан)[1]

Наименование муниципального образования	Наименование уполномоченного органа администрации городского поселения, городского округа	Нормативные правовые акты, регламентирующие осуществление муниципального земельного контроля
Муниципальный земельный контроль		
г. Казань	Муниципальное казенное учреждение «Комитет земельных и имущественных отношений Исполнительного комитета муниципального образования г. Казани»	Устав муниципального образования г. Казани (решение представительного органа муниципального образования г. Казани от 17.12.2005 № 3-5)[2] (п. 26 ч. 1 ст. 8) Решение городской думы г. Казани от 16.12.2021 № 10-11 «Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле в г. Казани»[3]

[1] Источник: автор.

[2] Устав муниципального образования города Казани: решение представительного органа муниципального образования города Казани от 17.12.2005 № 3-5 // Казанские ведомости. 2005. № 291, № 301/302.

[3] Об утверждении положения о муниципальном земельном контроле в г. Казани: решение городской думы г. Казани от 16.12.2021 № 10-11. URL: www.http://kzn.ru (дата обращения: 10.01.2024).

г. Пестрецы, сельские поселения, входящие в состав Пестречинского муниципального района	Палата имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района Республики Татарстан	Постановление исполнительного комитета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 08.02.2021 № 55[1] Положение о Палате имущественных и земельных отношений Пестречинского муниципального района, утвержденное решением Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 25.11.2020 № 28[2]
межселенная территория Пестречинского муниципального района РТ	Исполнительный комитет Пестречинского муниципального района РТ	п. 13 ч. 2. ст. 6 Устава Пестречинского муниципального района РТ[3]

[1] http://pravo.tatarstan.ru.
[2] http://pravo.tatarstan.ru.
[3] http://pravo.tatarstan.ru.

Муниципальный контроль в сфере использования и охраны особо охраняемых природных территорий местного значения		
г. Лаишево	Палата имущественных и земельных отношений Лаишевского муниципального района Республики Татарстан	– Закон РТ от 28.07.2004 № 45-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан»[1]; – Экологический кодекс Республики Татарстан[2]; – Градостроительный устав города Казани[3]; – решение Совета Лаишевского муниципального района от 25.10.2021 № 79-РС «Об утверждении Положения о муниципальном контроле в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий местного значении на территории Лаишевского муниципального района»[4].

Основным направлением деятельности ОМСУ при проведении муниципального земельного контроля является предупреждение, вы-

[1] О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 28.07.2004 № 45-ЗРТ // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2004. № 29 – 30.

[2]Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2009. № 1. Ст. 5.

[3] Градостроительный устав города Казани // Казанские ведомости. 1998. № 245, 246/247.

[4] http://pravo.tatarstan.ru.

явление и пресечение нарушений требований земельного законодательства правообладателями, в частности о:

- самовольном занятии земельных участков;
- использовании земельных участков без правоустанавливающих документов, а также не по целевому назначению;
- самовольной уступке права пользования землей;
- самовольной мене земельных участков;
- сроках освоения землевладельцами, землепользователями и арендаторами земельных участков, установленных гражданским и земельным законодательством;
- своевременном возврате земель;
- соблюдении арендаторами условий договора аренды земельного участка;
- иных требований законодательства по вопросам охраны и использования земель.

Особо следует отметить деятельность указанных уполномоченных лиц по организации и проведению мероприятий, направленных на профилактику нарушений. Так, МКУ «Комитет земельных и имущественных отношений исполнительного комитета муниципального образования г. Казани» разработал ведомственную программу профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2019 г.[1]

Должностные лица, осуществляющие муниципальный земельный контроль, проводят плановые (внеплановые) документарные и выездные (рейдовые) осмотры и проверки. Основания для проведения перечисленных осмотров и проверок должны соответствовать нормам федерального законодательства и могут реализовываться в порядке, установленном региональным законодательством. Следует отметить, что перечень внеплановых проверок исчерпывающим образом установлен ст. 72 ЗК РФ, поэтому на региональном уровне не должно существовать самостоятельных, отличных от закрепленных в законодательстве оснований. На данное обстоятельство обращают внимание

[1] Ведомственная программа профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2019 г. // kzio.kzn@tatar.ru.

правоприменительные органы. Так, в апелляционном определении СК по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2018 № 55-АПГ18-16 установлено, что ст. 5 Закона Республики Хакасия от 14.07.2015 № 62-ЗРХ «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Республики Хакасия» содержит отличные от федерального законодательства основания для проведения внеплановых проверок в отношении граждан (п. 1 – непосредственное обнаружение должностными лицами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, данных, указывающих на наличие признаков нарушения обязательных требований). Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о противоречии федеральному законодательству оспариваемых положений Закона Республики Хакасия о муниципальном земельном контроле, и поэтому обжалуемый нормативный акт в данной части признан недействующим[1].

Также необходимо обратить внимание на проблему смешения на практике внеплановых проверок и рейдовых осмотров. По мнению Л.С. Гамидуллаевой , проведение рейдовых мероприятий может являться «практикой обхода требований» Федерального закона № 294-ФЗ[2]. Данный факт подтверждается материалами судебной практики. Так, Арбитражный суд Волго-Вятского округа по делу № А29-10785/2015 установил действия надзорной организации (Росприроднадзора по Республике Коми) незаконными по следующим причинам: проверка факта загрязнения водных объектов и почвы обществом с ограниченной ответственностью «ЛУКОЙЛ-Коми» нефтепродуктами имеет внеплановый характер и до проверки был известен хозяйствующий субъект, который осуществлял деятельность на проверяемых земельных участках. Следовательно, надзорный орган про-

[1] Апелляционное определение СК по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 17.10.2018 № 55-АПГ18-16. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Гамидуллаева Л.С. Оптимизация полномочий органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 86 – 88.

вел рейдовый осмотр в обход внеплановой проверки, предусмотренной Федеральным законом № 294-ФЗ[1].

На законодательном уровне установлены (ч. 5 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ) основания для внеплановой проверки: информация о возникновении либо произошедшем причинении вреда, выявление угроз риска причинения вреда. Внеплановые контрольные мероприятия должны пройти согласование с органом прокуратуры. Напротив, для рейдовых осмотров согласования с органами прокуратуры не предусмотрено. Таким образом, фактическое проведение внеплановых проверок под видом рейдовых осмотров снижает уровень защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2019 № 26-П обращает внимание на определенное законодательное взаимодействие между органом МСУ и органами государственной власти в области земельного контроля и отмечает необходимость такого взаимодействия для наиболее эффективного решения общих задач по использованию и сохранению земли, которая является основой жизни и деятельности народа (ч. 1 ст. 9 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с положениями ст. 17 Федерального закона № 294-ФЗ уполномоченные лица органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных российским законодательством, обязаны выдать лишь предписание хозяйствующему субъекту об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения на основании постановления Правительства РФ № 2019. Данная позиция подтверждена Судебной коллегией по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в кассационном определении от 08.06.2018 № 50-КГ18-3[2]: предписание носит исключительно предупредительный характер и

[1] Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.08.2016 по делу № А29-10785/2015. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[2] Кассационное определение СК по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.06.2018 № 50-КГ18-3. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

имеет целью информирование лица, в отношении которого оно вынесено, о возможных неблагоприятных последствиях в случае неустранения нарушений земельного законодательства в добровольном порядке.

В то же время надзорный орган в пределах полномочий может отказать в возбуждении дела об административном производстве, так как отсутствуют признаки состава административного правонарушения в действиях хозяйствующих и иных субъектов по представленным материалам муниципального земельного контроля. В данном случае предписание уполномоченного лица органа муниципального земельного контроля теряет свою юридическую силу, однако фактически не отменяется таким органом (таб. 4).

Таблица 4

Статистические данные объема нарушений земельного законодательства, рассмотренных уполномоченными органами земельного надзора (контроля) в 2022 г. по Республике Татарстан[1]

Виды нарушений земельного законодательства	Нарушители законодательства	Выявлено нарушений земельного законодательства		Оформлено и передано на рассмотрение материалов по нарушениям земельного законодательства		Устранено нарушений	
		количество (ед.)	площадь (га)	протоколов (шт.)	предписаний по устранению наруше-	количество (ед.)	площадь (га)

[1] URL: http: //www.rosreestr.gov.ru.

					ний (шт.)		
Самовольное занятие земельного участка или части земельного участка	юр. лица	1 008	20 288,6	488	118	187	414,5
	граждане	11 634	17 367,0	3 826	2 522	8 411	54188,3
	долж. лица	468	5 065,5	363	30	26	663,5
Использование земельного участка не по целевому назначению	юр. лица	844	17584,9	212	35	73	347,5
	граждане	3 449	85080,7	716	409	570	511,0
	долж. лица	380	4435,7	272	26	31	5135,8
Неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества	юр. лица	91	2274,8	5	0	9	25,4
	граждане	6 613	36816,3	440	206	433	114,1
	долж. лица	39	149,4	6	7	0	0,0
Невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в со-	юр. лица	39	20,9	5	1	0	0,0
	граждане	438	2466,1	1	0	2	0,1
	долж. лица	20	11,7	44	0	0	0,0

стояние, пригодное для использо-вания по целевому назначению							
Иные нарушения земельного законода-тельства	юр. лица	1 117	102599,8	77	40	99	23154,7
	граждане	33 973	216994,9	252	1 803	6 410	1866,8
	долж. лица	47	4531,0	1	90	9	0,1
Итого	юр. лица	3 290	142768,9	938	194	368	23942,1
	граждане	59 100	358725,0	7 598	4 940	15 826	56680,2
	долж. лица	1 069	14193,4	778	153	66	5799,4
Всего	X	63 459	515687,4	9 314	5 287	16 260	86421,7

Из приведенных статистических данных наблюдаем, что граждане являются основными правонарушителями земельного законодательства – 59100 нарушений (93%). При этом количество устраненных земельных нарушений гражданами составляет всего 27%. Самым распространенным административным правонарушением в области охраны собственности, выявленным уполномоченными надзорными (контрольными) органами, является самовольное занятие земельного участка или его части (ст. 7.1 КоАП РФ), объем которого составляет 13110 нарушений (из них 89% совершено гражданами). Обращаясь к иным правонарушениям земельного законодательства, устанавливаем, что из 15826 предписаний по устранению земельных нарушений, составленных уполномоченными лицами органа муниципального земельного контроля, лишь по 4940 эпизодам составлены государственными надзорными органами протоколы о привлечении лиц к ответственности, что составляет лишь 31% от общего объема предписаний. Такая процедура привлечения нарушителей норм земельного законодательства представляется непродуктивной, особенно в тех слу-

чаях, когда выявляется, что действиями виновных лиц наносится существенный ущерб социально-экономическим интересам населения или нерационально используется муниципальная собственность.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2019 № 26-П[1] сказано об определенном в законодательстве взаимодействии между ОМСУ и органами государственной власти в области земельного контроля, необходимого для наиболее эффективного решения общих задач по использованию и сохранению земли, которая является основой жизни и деятельности народа (ч. ст. 9 Конституции Российской Федерации).

В некоторых муниципальных образованиях наряду с земельным упоминается и муниципальный экологический контроль. Однако законодательство в области охраны окружающей среды (Федеральный закон № 7-ФЗ[2]) муниципальный экологический контроль, как вид контрольной деятельности, не упоминает.

Поэтому осуществление муниципального земельного контроля вступает в противоречие с действующим Федеральным законом № 7-ФЗ, в котором подобная контрольная деятельность муниципальных органов власти не предусмотрена[3].

Таким образом, на основании проведенного анализа указанных положений российского законодательства в области полномочий ОМСУ, осуществляющих муниципальный земельный контроль, можно сделать следующие выводы:

---

[1] По делу о проверке конституционности ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ, п. 4 ст. 242.2 БК РФ и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2019 № 26-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019. № 27. Ст. 3655.

[2] Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 133.

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

1. Правовое регулирование муниципального земельного контроля осуществляется не только ЗК РФ и другими федеральными законами, но и нормативными правовыми актами ОМСУ, принимаемыми в соответствии с федеральным законодательством.

2. Уполномоченными лицами в области муниципального земельного контроля являются структурные подразделения местной администрации, конкретное должностное лицо, или создаются специализированные ОМСУ (ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 1 ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ). Следовательно, полномочия возлагаются исключительно на ОМСУ.

3. Должностные лица ОМСУ, осуществляющие муниципальный земельный контроль, не наделены полномочиями по привлечению лиц, допустивших нарушения закона, к административной ответственности на основании постановления Правительства РФ № 2019, поэтому акт о результатах проверки передается на рассмотрение государственному инспектору. Если государственный инспектор не усмотрит признаков состава административного правонарушения, то выданное должностным лицом ОМСУ в области земельного контроля предписание теряет юридическую силу, но фактически не отменяется таким органом. Такая процедура привлечения нарушителей норм земельного законодательства представляется непродуктивной, особенно в тех случаях, когда выявляется, что действиями виновных лиц наносится существенный ущерб социально-экономическим интересам населения или нерационально используется муниципальная собственность. Считаем необходимым для устранения такого недостатка в сфере муниципального контроля наделить ОМСУ полномочиями по применению санкций, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях, в отношении лиц, допускающих нарушение земельного законодательства.

Кроме этого, следует предусмотреть на законодательном уровне порядок действий органов муниципального земельного контроля при выдаче предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, о контроле за их исполнением и отмене в случае необоснованной выдачи в целях защиты законных прав хозяйствующих субъектов и граждан.

Предлагаем сведения о планируемых и проведенных рейдовых осмотрах размещать на информационном ресурсе, что позволит повысить качество контроля и защиты прав хозяйствующих субъектов от недобросовестных действий органа контроля и предотвратит смешение на практике внеплановых проверок и рейдовых осмотров.

4. На законодательном уровне необходимо закрепить возможность уполномоченным ОМСУ обращаться в судебные органы с исковыми требованиями о принудительном исполнении предписаний об устранении нарушений земельного законодательства в случае их длительного невыполнения.

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

ГЛАВА 3. ПЕРЕДАННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ КАК ВОПРОСЫ ВЕДЕНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

§ 1. Переданные государственные полномочия органам местного самоуправления в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена

Права по передаче отдельных государственных полномочий ОМСУ установлены Конституцией Российской Федерации (ч. 2 ст. 132), а сама процедура передачи раскрыта в Федеральном законе № 131-ФЗ (гл. 4) и подразумевает:

1) издание федерального или регионального закона (ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ);

2) осуществление переданных полномочий только за счет бюджетных субвенций соответствующего уровня;

3) контроль государства за реализацией переданных полномочий без нарушения основных двух принципов: самостоятельности МСУ[1] и разделения властей. Однако, обращаясь к конституциям (уставам) субъектов РФ, мы наблюдаем противоречивую формулировку о подконтрольности реализуемых полномочий ОМСУ не государству, а региональным органам государственной власти (ч. 2 ст. 94 Конституции Республики Адыгея, ст. 114 Конституции Республики Башкортостан, ч. 4 ст. 103 Конституции Республики Ингушетии, ч. 2 ст. 90 Конституции Республики Крым, ч. 2 ст. 67 Конституции Удмуртской Республики, ч. 2 ст. 99 Конституции Чувашской Республики, ч. 4 ст. 34 Устава Пермского края, ч. 2 ст. 54 Устава Приморского края, абз. 5 ст. 50 Устава Ставропольского края и т.д.). Считаем необходимым основные законы субъектов привести в соответствие с нор-

[1] По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

мой Конституции Российской Федерации.

В соответствии с поправками, внесенными законом № 1-ФКЗ[1], Конституция Российской Федерации устанавливает полный запрет на нефинансируемые мандаты при делегировании отдельных государственных полномочий ОМСУ, хотя данная гарантия была уже предусмотрена в Федеральном законе № 131-ФЗ. Другим важным аспектом поправок является встраивание МСУ в единую систему публичной власти.

Как отмечает С.А. Авакьян, сама деятельность МСУ и его органов строится на двух началах: с одной стороны – негосударственная (общественная) власть, с другой – государственная власть, «поскольку ОМСУ могут быть переданы и передаются отдельные государственные полномочия», так как в России местное самоуправление выступает как отдельный вид публичной власти[2].

Отдельные государственные полномочия по своей юридической природе находятся вне рамок сферы деятельности ОМСУ, вследствие чего налагают на них дополнительные функции. При этом делегирование ОМСУ государственных полномочий не свидетельствует о подмене государственной власти местным самоуправлением. Следовательно, объем и содержание (перечень) передаваемых государственных полномочий имеет узконаправленный характер.

Вследствие вышеизложенного считаем важным рассмотреть основные начала передачи полномочий с государственного уровня на муниципальный и перечень передаваемых полномочий.

Общие начала можно вывести из нормативных правовых актов, регулирующих данный процесс[3]:

1) неприемлемость перераспределения предметов (вопросов) ве-

---

[1] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

[2] Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Кененова И.П. и др.; рук. авт. кол. и отв. ред. Авакьян С.А. Москва: Юстицинформ, 2014. 692 с.

[3] Фазлиева Л.К. Конституционная правовая природа наделения ОМСУ государственными полномочиями в сфере земельных отношений: теоретические аспекты и правоприменительная практика // Вестник КЮИ МВД России. 2023. № 3 (53). С. 58 – 63.

дения между органами публичной власти при передаче отдельных государственных полномочий (п. 8 ст. 1 Федерального закона № 414-ФЗ);

2) непозволительность передачи полномочий представительного органа государственной власти;

3) осуществление передачи исполнительно-распорядительных полномочий органов государственной власти;

4) неизменность принадлежности полномочия органам государственной власти при изменении субъекта его реализации;

5) непротиворечивость передаваемых государственных полномочий законодательству (абз. 2 ч. 2 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ). Данный принцип вытекает из ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

Теперь рассмотрим перечень (виды) передаваемых полномочий. Отдельные государственные полномочия, передаваемые на муниципальный уровень, можно разделить на 3 группы:

1) федеральные полномочия, передаваемые ОМСУ напрямую[1];

2) федеральные полномочия, передаваемые органам региональной власти с правом их полной или частичной передачи органам МСУ2;

3) региональные полномочия по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, передаваемые ОМСУ. Так, в Республике Коми одним единым правовым актом ОМСУ наделены полномочиями по девяти предметам (вопросам) совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, а в Архангельской области –

[1] К их числу следует отнести: осуществление первичного воинского учета в поселениях, в которых отсутствуют военные комиссариаты (ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 28.03.1998 № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»); составление списков присяжных заседателей (ч. 5 ст. 5 Федерального закона от 20.08.2004 № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»).

[2] Эту группу регулируют 15 федеральных законов, предусматривающих право передачи 30 полномочий в полном или частичном объеме. Перечислим некоторые из них: проведение Всероссийской сельскохозяйственной переписи (ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 108-ФЗ «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи»), осуществление регистрации актов гражданского состояния (ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния») и др.

по четырнадцати[1]. Кроме того, на местах больше обеспокоены выделением им финансовых средств, а не тем, какие за ними права и обязанности закреплены.

Правопреемниками отдельных государственных полномочий являются городские (муниципальные) округа, муниципальные районы, в исключительных случаях – городские и сельские поселения (свыше 75% городских и более 95% сельских поселений)[2].

Важно отметить, что 19 полномочий органов региональной государственной власти (п. 12 ст. 52 Федерального закона № 414-ФЗ) из 170 не могут быть делегированы ОМСУ.

Перейдем к рассмотрению отдельных государственных полномочий ОМСУ в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами с неразграниченной государственной собственностью.

Следует отметить, что процесс исполнения полномочий находится под контролем государства (ч. 2 ст. 132 и ч. 2 ст. 155 Конституции Российской Федерации). Также в постановлении Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П отмечено, что не должны быть нарушены гарантии самостоятельности ОМСУ при осуществлении указанных полномочий[3].

Таким образом, указанные полномочия не разграничиваются, а делегируются нижестоящим органам.

Такая же ситуация складывается и в земельных отношениях.

В ст. 1 ЗК РФ закреплен принцип разграничения государственной собственности на землю на федеральную собственность, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований,

---

[1] Чалых И.С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в Российской Федерации // Современное право. 2017. № 6. С. 10 – 15.

[2] Доклад Общероссийского Конгресса муниципальных образований «О состоянии местного самоуправления, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации местного самоуправления в Российской Федерации в 2018 году». Москва, 2019. С. 18.

[3] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 50. Ст. 4943.

и в соответствии с этим принципом правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.

Согласно ч. 1 ст. 19 Федерального закона № 131-ФЗ полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, являются отдельными государственными полномочиями (причем федеральными), передаваемыми для осуществления ОМСУ.

Непосредственным законодательным актом в этой области является Федеральный закон № 137-ФЗ, который содержит: 1) правила распоряжения имуществом субъектами, не выступающими его собственниками; 2) закрепление положения о возможности распоряжения земельным участком в отсутствие факта государственной регистрации права.

Федеральным законом № 137-ФЗ определена компетенция органов государственной власти и МСУ по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена.

В п. 1 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ речь идет о распоряжении земельными участками, в п. 2 ст. 3.3 – о предоставлении земельных участков, в п. 4 ст. 3.3 – об исчерпывающем перечне вариантов распоряжения земельными участками ОМСУ, т.е. субъектом, не являющимся собственником земельного участка.

При осуществлении функций управления по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена, орган государственной власти или МСУ должен исходить из публичных и частных интересов.

Порядок распоряжения земельными участками, собственность на которые не разграничена, характеризуется определенной сложностью, связанной с необходимостью определения безусловной компетенции распорядительного органа. Так, в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ отражены лишь критерии (расположение объектов недвижимости на земельном участке, предоставление земельных участков муниципальным образованиям и созданным ими коммерческим или некоммерческим организациям) отнесения земель к собственности муниципальных образований (поселений, городских округов, муниципальных районов) при разграничении государственной собственно-

сти на землю. Так, это:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;
- земельные участки, предоставленные ОМСУ соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными ОМСУ;
- иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли (в частности, особо охраняемые территории и объекты, пруды, обводненные карьеры и т.д.).

Порядок распоряжения ОМСУ (поселений, городских округов, муниципальных районов) такими земельными участками зависит (или не зависит) от государственной регистрации права собственности на них (п. 1 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ).

Перечислим ОМСУ, осуществляющие распоряжение такими земельными участками:

- ОМСУ округа или городского поселения, если участок расположен в городских округах и поселениях;
- ОМСУ муниципального района, если участок находится в сельских поселениях и на межселенных территориях;
- органы исполнительной власти городов федерального значения, если участок расположен на территории этих городов (например, в Москве это Департамент городского имущества в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона г. Москвы от 19.12.2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве»).

Однако из этого правила есть исключения, и право распоряжаться земельным участком могут иметь:

- Росавтодор, если земельный участок необходимо передать под федеральные автодороги. При этом неважно, где находится участок;

• органы власти субъектов РФ, если земельный участок необходимо передать под региональные автодороги. При этом неважно, где находится участок;

• единый институт развития в жилищной сфере в случаях, если ему передали право распоряжения участками от ОМСУ.

В п. 2 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ регламентируются полномочия ОМСУ муниципального образования (городского округа, городского поселения, муниципального района) по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Данные полномочия осуществляются в следующем порядке:

• ОМСУ городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа;

• ОМСУ городского поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории такого поселения;

• ОМСУ муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории сельского поселения, входящего в состав этого муниципального района, и земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района;

• ОМСУ внутригородских муниципальных образований субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, если предусмотрено законом субъектов Российской Федерации;

• органом исполнительной власти субъекта РФ в случае предоставления земельных участков для размещения автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения.

На правомерность действий ОМСУ по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, обращают внимание судебные органы. Так, в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2019 № 307-ЭС19-13722 по делу № А13-8951/2018[1] установлено, что администрация Кирилловского муници-

[1] Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2019 № 307-ЭС19-13722 по делу № А13-8951/2018. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

пального района Вологодской области предоставила федеральному государственному казенному учреждению «Северо-Западный региональный поисково-спасательный отряд МЧС России» земельный участок площадью 500 кв. м с кадастровым номером 35:05:0303025:443 из земель, право государственной собственности на которые не разграничено. Этот земельный участок для размещения спасательного поста был зарегистрирован в реестре на праве постоянного (бессрочного) пользования в 2011 году. В 2018 г. Управление Росимущества обратилось в органы Росреестра с заявлением о государственной регистрации права федеральной собственности на данный земельный участок, ссылаясь на п. 1 ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ. Государственный регистратор отказал в регистрации права федеральной собственности на том основании, что правила о разграничении земель, на которые ссылается Управление Росимущества, введены с 01.07.2006 и касаются, по мнению регистратора, только земельных участков, предоставленных до этой даты, а на земельные участки, предоставленные после этой даты, не распространяются. Суть правила состоит в том, что к федеральной собственности относятся земельные участки, предоставленные, в частности, казенным предприятиям, созданным федеральными органами государственной власти. В данной ситуации земельный участок был предоставлен учреждению, созданному одним из федеральных министерств. Решение об отказе в регистрации права было обжаловано в арбитражном суде. Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, заявленное требование удовлетворено, но судом округа данные решения были отменены, в удовлетворении требования Управлению Росимущества отказано. Свое постановление окружной суд мотивировал тем, что ЗК РФ не уполномочивает администрации муниципальных образований издавать акты о разграничении государственной собственности на землю. Поэтому передача спорного земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования не могла повлечь разграничение государственной собственности на данный участок по правилам ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ и приобретение соответствующего права Российской Федерацией.

Судебная коллегия по экономическим спорам ВС РФ отменила постановление окружного суда и оставила в силе решение суда первой инстанции. Решение было обосновано тем, что принцип разграничения государственной собственности на землю на федеральную, региональную и муниципальную является одним из важнейших принципов земельного законодательства, закрепленным в подп. 9 п. 1 ст. 1 ЗК РФ. В настоящее время порядок такого разграничения установлен ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ и касается земельных участков, на которых находятся объекты недвижимости либо которые по своему назначению необходимы органам власти того или иного уровня, а также отдельным (названным в законе) лицам в целях выполнения ими своих функций. В соответствии со ст. 39.9 ЗК РФ казенным учреждениям земельные участки предоставляются на праве постоянного (бессрочного) пользования. Предоставление земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования администрацией муниципального образования является правомерным в силу п. 2 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ: администрация Кирилловского муниципального района Вологодской области не вышла за пределы своих полномочий.

Таким образом, предоставление уполномоченным органом земельных участков из числа неразграниченных земель казенному учреждению для использования в установленных целях является основанием разграничения государственной собственности и последующей регистрации права собственности соответствующего публично-правового образования в силу закона. Иных доказательств для регистрации права не требуется.

Наконец, в п. 4 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ представлен исчерпывающий перечень вариантов распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена ОМСУ муниципального образования (городского округа, городского поселения, муниципального района), уполномоченными предоставлять земельные участки: заключение договоров мены, соглашение об установлении сервитута, соглашение о перераспределении земель и земельных участков, принятие решений о перераспределе-

нии земель и земельных участков, выдача разрешений на использование земель и земельных участков.

С целью подтверждения приведенного тезиса обратимся к материалам судебной практики. Так, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2019 № 308-ЭС19-22080 по делу № А15-4015/2018[1] указано, что право государственной собственности на земельные участки, не подпадающие под установленные Федеральным законом № 137-ФЗ критерии разграничения, является неразграниченным. Право распоряжения такими участками предоставлено ОМСУ муниципальных районов, городских округов. Спорный земельный участок, расположенный на территории муниципального образования «Село Сивух», относится к землям, право государственной собственности на который не разграничено, и на момент принятия постановления от 25.06.2015 о закреплении за Кооперативом данного земельного участка с правом выкупа отсутствовали утвержденные ПЗЗ муниципального образования «Село Сивух», поэтому администрация села не обладала полномочиями на совершение распорядительных действий в отношении спорного участка. Ввиду отсутствия полномочий на распоряжение спорным земельным участком администрация села в порядке самоконтроля постановлением от 30.06.2015 № 5 правомерно отменила ранее принятое постановление от 25.06.2015.

Полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (кроме расположенных в границах городов федерального значения), могут быть переданы от ОМСУ единому институту развития в жилищной сфере – АО «ДОМ.РФ» (ст. 3.4 Федерального закона № 137-ФЗ).

В течение 45 дней с даты получения предложения межведомственный коллегиальный орган принимает решение о целесообразности либо нецелесообразности осуществления Росимуществом полномо-

[1] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2019 № 308-ЭС19-22080 по делу № А15-4015/2018. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

чий по распоряжению участком (п.п. 2.1, 4 ст. 12 Федерального закона № 161-ФЗ[1]).

Если принято решение о целесообразности осуществления полномочий, Росимущество вправе распоряжаться участком со дня его принятия (п. 12 ст. 3.4 Федерального закона № 137-ФЗ).

Если же принято решение о нецелесообразности осуществления Росимуществом полномочий по распоряжению земельным участком, а также в иных случаях, указанных в п.п. 2-5 п. 13 ст. 3.4 Федерального закона № 137- ФЗ, право ОМСУ распоряжаться им возобновляется (п. 13 ст. 3.4 Федерального закона № 137-ФЗ).

Полномочия предоставлять земельные участки, госсобственность на которые не разграничена и которые расположены в границах субъектов РФ – городов федерального значения, могут быть переданы от органов исполнительной власти этих городов ОМСУ внутригородских муниципальных образований. Право ОМСУ осуществлять такие полномочия устанавливается законом соответствующего субъекта РФ (п. 2 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ).

Аналитическое исследование материалов судебной практики указывает на ограниченное полномочие у ОМСУ по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена: распорядительные акты в порядке самоконтроля признаются нелегитимными[2], а заключенные соглашения о возникновении права – ничтожными[3].

При этом государство не согласует систему органов управления земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена, и не устанавливает порядок их учета и отчетности об их использовании.

---

[1] О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3617.

[2] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2019 № 308-ЭС19-22080 по делу № А15-4015/2018. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

[3] Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2020 № 308-ЭС20-6433 по делу № А53-37670/2018. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

На данное обстоятельство обращают внимание и правоприменительные органы. Так, в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 № 27-П[1] разрешался вопрос о полномочиях ОМСУ по содержанию земель с неразграниченной собственностью, а именно по ликвидации несанкционированных свалок на данных землях. ОМСУ, защищая свои права, отмечали, что содержание земель с неразграниченной собственностью от захламления и ликвидации свалок к вопросам местного значения не относятся. Поэтому возложение на них соответствующих полномочий противоречит конституционным нормам.

Правоприменительный орган, изучив материалы дела, вынес решение в пользу муниципальных органов. В правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации впервые предложены механизмы софинансирования органами государственной власти публичных полномочий ОМСУ по ликвидации несанкционированных свалок на землях с неразграниченной государственной собственностью.

В связи с этим для организации систематического учета текущих изменений земельного фонда, активизации муниципального земельного контроля, исполнения распределительных функций предлагается формировать органы управления земельными ресурсами на уровне муниципальных районов и городских округов.

Полномочия ОМСУ по распоряжению земельными участками, собственность на которые не разграничена, не могут быть переданы поселением муниципальному району, но могут быть перераспределены субъектом Российской Федерации с уровня поселения на свой (региональный) уровень (ст. 2 Федерального закона № 137-ФЗ, ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

Такая практика нормативного правового регулирования процессов передачи части государственных полномочий ОМСУ в сфере земельных отношений позволяет сделать вывод о том, что передача государственных полномочий наиболее целесообразна именно в сфере распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена.

---

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 № 27-П // Российская газета. 2023. № 126. 09 июня.

§ 2. Переданные государственные полномочия органам местного самоуправления в сфере перевода из одной категории в другую земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена

Одним из видов управления и распоряжения не разграниченных государством земельных участков является их перевод из одной категории в другую, которые закреплены в земельном законодательстве. В данном случае видоизменяется целевое назначение указанных земельных участков и, следовательно, связанные с ним ограничения.

Процесс перевода земельных участков строго регламентирован законом, в котором указаны основания перевода. В последующем данные земельные участки предоставляются для целевого использования. Иными словами, изменение категории земельного участка предшествует совершению распорядительных действий в отношении его.

Установленными случаями в ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 172-ФЗ являются случаи перевода земель или земельных участков для федеральных нужд и случаи перевода для установления или изменения черты городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Все иные случаи перевода земель публичной собственности, права на которую не разграничены, отнесены к компетенции субъектов РФ, которые законоположением уполномочены в том числе и делегировать данное право муниципальным образованиям.

Таким образом, перевод земель с неразграниченной государственной собственностью осуществляется по двум критериям:

первый критерий – федеральные нужды, т.е. общеполезная цель (публично-правовой интерес);

второй критерий зависит от органа, в ведении которого находится территория, где расположен земельный участок: перевод осуществляют либо органы государственной власти субъектов РФ, либо органы МСУ.

Как было отмечено в параграфе 1 этой главы, критерии отнесения земельных участков к тому или иному уровню публичной собственности закреплены в ст. 3.1 Федерального закона № 137-ФЗ, а сам

процесс разграничения публичной собственности сводится к подаче в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии уполномоченным государственным или муниципальным органом заявления о регистрации права федеральной, региональной или муниципальной собственности с приложением документов, подтверждающих соблюдение установленных критериев разграничения.

Перевод разграниченных федеральных, государственных или муниципальных земель в другую категорию согласно п. 1 ст. 8 ЗК осуществляется собственником земли в лице соответствующего органа государственной власти или МСУ. Таким образом, по общему правилу, ОМСУ не правомочен принимать решение об отнесении к определенной категории первично предоставляемого участка публичной собственности, права на которую не разграничены, если это полномочие прямо не закреплено за ним в региональном законе.

Согласно ст. 1 Закона Республики Алтай от 08.06.2015 № 20-РЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую категорию до разграничения государственной собственности на землю на территории Республики Алтай», до разграничения государственной собственности на землю перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков из одной категории в другую категорию на территории Республики Алтай осуществляется ОМСУ городского округа и муниципальных районов в Республике Алтай, за исключением случаев, предусмотренных ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 172-ФЗ.

В Республике Татарстан полномочием по переводу земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, из одной категории в другую обладает исполнительный орган государственной власти – Министерство земельных и имущественных отношений Республики Татарстан (п. 3.3.26.1 постановления Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.08.2007 № 407[1]).

[1] Вопросы Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.08.2007 № 407 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2007. № 37. Ст. 1379.

Однако подавляющее количество регионов перевод земель из одной категории в другую рассматривает в качестве государственной услуги и ограничивается принятием в указанной связи не закона, а подзаконного акта. Например, Административный регламент Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом предусматривает предоставление государственной услуги «Прием и рассмотрение ходатайств об отнесении земель или земельных участков в составе таких земель к определенной категории земель до разграничения государственной собственности на землю» (Приказ Ленинградского областного комитета по управлению государственным имуществом от 05.09.2017 № 33).

Мы полагаем, что реализация полномочия органов публичной власти по переводу земель, государственная собственность на которые не разграничена, из одной категории в другую должна носить комплексный, многосторонний характер.

Остановимся на примере из судебной практики. Так, Постановлением Правительства Иркутской области от 10.07.2014 № 345-пп земельный участок был переведен из категории земель запаса в категорию земель особо охраняемых территорий и объектов. Прокурор Иркутской области, обращаясь в суд с административным исковым заявлением, указал, что названное Постановление противоречит федеральному закону № 172-ФЗ и Закону Иркутской области от 19.06.2008 № 27-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Иркутской области», поскольку согласно положениям последнего перевод данного земельного участка, государственная собственность на который не разграничена, из земель запаса в земли особо охраняемых территорий и объектов осуществлен без создания особо охраняемой территории: в материалах дела отсутствовало решение об образовании такой территории[1]. Поэтому иск был удовлетворен в пользу истца (прокурора).

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Федерального закона № 172-ФЗ до разграничения государственной собственности на землю отнесение

[1] Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.2018 по делу № 66-АПГ18-13. URL: http://www.consultant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель к землям населенных пунктов, границы которых установлены до дня вступления в силу Федерального закона № 172-ФЗ, осуществляется ОМСУ без согласования с правообладателями земельных участков. Так, например, п. 7 ч. 1 ст. 2 Закона Московской области от 24.07.2014 № 107/2014-ОЗ «О наделении ОМСУ муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области» ОМСУ муниципальных районов наделены полномочием по переводу земель, находящихся в частной собственности, из одной категории в другую на территории муниципального района, за исключением земель сельскохозяйственного назначения и случаев перевода земель населенных пунктов в земли иных категорий и земель иных категорий в земли населенных пунктов.

Федеральный закон № 172-ФЗ вступил в силу 05.01.2005, поэтому норма может быть применена к границам населенных пунктов, установленным до указанной даты. Поскольку границы населенных пунктов устанавливаются утвержденными генеральными планами населенных пунктов, то соответствующий генеральный план должен быть принят до 05.01.2005. То обстоятельство, что генеральные планы принимаются на срок не менее чем 20 лет (ч. 7 ст. 9 ГсК РФ), делает возможным наличие действующих генеральных планов поселений и городских округов, принятых до 05.01.2005.

В то же время динамика развития населенного пункта предполагает необходимость постоянного внесения в действующие генеральные планы изменений, корректирующих границы населенного пункта, утвержденные предыдущей редакцией генерального плана. При таких обстоятельствах редактирование генерального плана следует расценивать как принятие нового генерального плана.

Включение в границы населенного пункта новых земель осуществляется, как правило, за счет земель лесного фонда и земель сельскохозяйственного назначения.

Приведем пример из судебной практики. Так, Верховный Суд Российской Федерации в определении от 21.02.2007 № 11-Г07-5 указал, что до дня вступления в силу Федерального закона № 172-ФЗ

границы с. Казаклар Высокогорского муниципального района Республики Татарстан установлены не были. Суд обоснованно применил другую часть, т.е. ч. 2 ст. 15, согласно которой перевод находящихся в государственной собственности земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ или в случаях, установленных законами субъектов РФ, ОМСУ.

Однако, если перевод земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию – полномочие региона, то перевод земель лесного фонда – реализация полномочия в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, соответственно, применение ч. 3 ст. 15 Федерального закона № 172-ФЗ в отношении данной категории спорно. Это положение подтверждается материалами судебной практики. Так, в деле № А41-8767/14, рассмотренном Арбитражным судом Московского округа 25.11.2014, Комитет лесного хозяйства Московской области обратился в Арбитражный суд с заявлением к гаражному кооперативу № 23, Администрации Ступинского муниципального района Московской области о признании недействительным заключенного между Комитетом по управлению имуществом Администрации и гаражным кооперативом договора аренды земельного участка № 186 от 14.08.2012, признании недействительными постановки на кадастровый учет и снятии с кадастрового учета земельного участка площадью 14 500 кв. м.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции и удовлетворяя заявленные требования, установил, что площадь всего спорного земельного участка накладывается на земли лесного фонда. Однако доказательств перевода предоставленного в аренду кооперативу земельного участка из земель лесного фонда в земли иных категорий в материалы дела не представлено. При этом договор аренды заключен между гаражным кооперативом и Администрацией, которая как ОМСУ полномочий распоряжаться землями, находящимися в федеральной собственности, не имела.

Суд кассационной инстанции, разделяя мнение апелляционной инстанции, указал, что лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности в соответствии с нормами

ст. 8 ЛК РФ, ст. 3 Федерального закона от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса РФ».

Согласно ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 172-ФЗ в иных (помимо предусмотренных в ч. 3 ст. 15 данного закона) случаях до разграничения государственной собственности на землю, отнесение к определенной категории земель, находящихся в государственной собственности, или земельных участков в составе таких земель осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ или в установленных законами субъектов РФ случаях – ОМСУ. Из положений этой нормы усматриваются те случаи, когда в правоустанавливающих документах отсутствуют сведения о принадлежности земельных участков (земель) к определенным категориям (п. 2 ст. 7 ЗК РФ). Такое положение подтверждается материалами судебной практики. Так, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в постановлении от 01.11.2018 № Ф08-9056/2018 по делу № А32-36678/2017 указал, что из материалов дела видно – земельный участок принадлежит предпринимателю на праве пожизненного наследуемого владения. В свидетельстве о государственной регистрации права от 12.08.2015 сведения о категории спорного земельного участка отсутствуют.

Таким образом, фактический оборот земельных участков без отнесения их к той или иной категории продолжает иметь место.

Нужно отметить, что до 03.07.2016 распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, регулировал п. 3 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ: по общему правилу распоряжение осуществлял орган МСУ, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге – орган государственной власти данных субъектов, если региональными законами не предусмотрено иное. В действующей редакции п. 3 ст. 3.3 Федерального закона № 137-ФЗ предусмотрено предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена. Анализ и сравнение терминов, используемых для обозначения двух форм управления (субъектом его является ОМСУ) земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, приводит к следующим выводам: полномочие распоряжения как юридическая категория представляет собой возможность определения судьбы кон-

кретного объекта гражданских прав, в том числе земельного участка, ОМСУ, а предоставление – это процедура передачи ОМСУ земельного участка гражданам и юридическим лицам на основании актов нормативного характера и соглашений для определенных целей.

По мнению Умеренко Ю.А. [1] федеральный закон № 172-ФЗ регулирует процедуру изменения категории земельного участка. Изменение категории земельного участка является распоряжением, так как перевод земли из одной категории в другую меняет ее целевое назначение и ограничивает использование земельного участка в целях, не соответствующих его целевому назначению. Иными словами, действия по изменению категории земельного участка в немалой степени определяют его юридическую судьбу.

Указанный автор отмечает о наличии формального противоречия вышеуказанных норм: с одной стороны, есть федеральный закон, регулирующий отношения, возникающие в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую, с другой стороны, есть федеральный закон, вводящий в действие кодифицированный нормативный правовой акт – ЗК РФ, устанавливающий общее правило, согласно которому предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляют ОМСУ (за исключением городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга).

Вышеуказанное противоречие может быть снято путем внесения изменений в кодифицированный федеральный закон (ЗК РФ) в часть конкретизации норм, регулирующих перевод земельных участков из одной категории в другую, в том числе земель и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Таким образом, по общему правилу, ОМСУ не правомочен принимать решение об отнесении к определенной категории первично предоставляемого участка публичной собственности, права на которую не разграничены, если это полномочие прямо не закреплено за ним в региональном законе.

---

[1] Умеренко Ю.А. Некоторые проблемы правового режима земель запаса // Современное право. 2012. № 7. С. 74 - 79.

Однако подавляющее большинство субъектов РФ перевод земель из одной категории в другую рассматривает в качестве государственной услуги и ограничивается принятием в указанной связи не закона, а подзаконного акта.

Кроме этого, следует отметить факт отсутствия в кодифицированном земельном законодательстве отдельной специальной нормы, указывающей на конкретный уполномоченный орган по переводу из одной категории в другую земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

§ 3. Проблемы перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере земельных отношений

В настоящее время в субъектах РФ прочно закрепилась тенденция перераспределения полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъектов РФ, что обусловлено необходимостью максимально эффективного исполнения органами власти публично значимых функций при одновременном достижении оптимизации ресурсов и экономии бюджетных средств. Особую актуальность данная тенденция приобретает в свете построения единой системы публичной власти в Российской Федерации, инициированной и вводимой законодателем посредством закона РФ № 1-ФКЗ[1], а именно гармонизации взаимодействия органов государственной власти и ОМСУ при осуществлении публично значимых функций, достижения большей эффективности и результативности при их взаимодействии.

В связи с этим особо актуальным видится тезис С.А. Авакьяна о том, что вмешательство органов государственной власти в решение ОМСУ вопросов местного значения возможно лишь в исключительных, экстренных случаях, когда ОМСУ при самостоятельном решении указанных вопросов сталкиваются с определенными трудностя-

[1] О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст. 1416.

ми[1]. На недопустимости подмены полномочий ОМСУ полномочиями органов государственной власти при решении вопросов местного значения настаивает Конституционный Суд Российской Федерации[2].

Понятие «перераспределение» известно еще с советских времен[3]. В соответствии с ч. 1 ст. 6 Закона СССР от 09.04.1990 № 1417-1 «Об общих началах МСУ и местного хозяйства в СССР»[4] ОМСУ наделялись собственной компетенцией с учетом возможности самостоятельной ее реализации на данном уровне. Местные Советы народных депутатов наделялись правом:

- на основе взаимности перераспределять полномочия в сфере социально-культурного и хозяйственного строительства с учетом особенностей, типичных для выбранной местности;

- частично передавать свои полномочия местным органам, а именно органам территориального общественного самоуправления.

Закон 1990 г. проводил разграничение между передачей полномочий и перераспределением полномочий. При этом последнее осуществлялось только на основе взаимного согласия.

Практика проведения муниципальной реформы, многофакторность и многосложность взаимоотношений МСУ и государства обусловили необходимость принятия закона, регулирующего перераспределение полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъекта РФ. Так, был принят Федеральный закон № 136-ФЗ.

Далее Федеральный закон № 485-ФЗ[5] внес изменения в отдельные законодательные акты РФ и указал те полномочия, которые субъ-

---

[1] Стенограмма круглого стола «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского местного самоуправления» от 05.11.2003, выступление С.А. Авакьяна. URL: http://vibori.ru/Publikat/steno51103.htm.

[2] Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 9-П, от 24.12.2012 № 32-П, от 01.12.2015 № 30-П. URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

[3] Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. 2015. № 3. С. 5 – 15; Васильев В.И. Муниципальное право России: Учебник. Москва, 2012.

[4] Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР: закон СССР от 09.04.1990 № 1417-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 26. (Утратил силу).

[5] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014

ект РФ вправе изымать из компетенции муниципального образования (в сферах земельных, жилищных, градостроительных отношений, обращения с отходами, рекламы, регулирования торговли, водо- и теплоснабжения и т.д.).

Анализ норм ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ позволяет выделить следующие условия перераспределения полномочий:

1) перераспределение полномочий возможно только посредством принятия закона субъекта РФ;

2) перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ;

3) законы субъекта РФ о перераспределении полномочий вступают в силу с начала очередного финансового года;

4) установлен запрет на передачу отдельных полномочий (абз. 2 ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

При оценке конституционности указанного правового механизма в научной литературе в первую очередь обращается внимание на правовые позиции постановления Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П. В указанном судебном акте положения Устава Курской области были признаны неконституционными в той части, в которой они допускали возможность передачи ОМСУ на основании договора части своих полномочий органам государственной власти субъекта РФ и при этом не исключали возможности передачи таких полномочий в любом объеме.

Ряд авторов сходится в том, что практика применения Федерального закона № 136-ФЗ имеет неоднозначные последствия. Так, по мнению Ю.В. Благова[1], на сегодняшний день результатом принятия Федерального закона № 136-ФЗ является размытость объема полномочий ОМСУ, которые могут быть переданы органам государственной власти субъекта РФ (даже учитывая перечень полномочий по решению вопросов местного значения, перераспределять которые Фе-

---

№ 485-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1 (часть I). Ст. 38.

[1] Благов Ю.В. Компетенция органов местного самоуправления: дискуссионные вопросы // Правоприменение. 2017. № 4. Том 1. С. 122.

деральным законом № 131-ФЗ напрямую запрещается).

При этом Ю.В. Благов не исключил, что существует определенная вероятность, что полномочия ОМСУ по решению вопросов местного значения будут перераспределены органам государственной власти субъекта РФ в полном объеме, а ОМСУ соответствующего муниципального образования останется только ведать полномочиями в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры ОМСУ, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочиями, предусмотренными п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

Ким Ю.В. считает, что нормативная правовая база МСУ в связи с принятием Федерального закона № 136-ФЗ оказалась избыточно усложнена законодательным регулированием, в том числе на уровне субъекта РФ; непосредственно самоуправленческие начала, в свою очередь, были ослаблены[1].

Бондарь Н.С. отмечает тенденцию укрепления позиций федерального центра и субъектов РФ в системе административно-бюрократических отношений при взаимодействии с местным уровнем власти[2].

Баженова О.И. приходит к выводу об отсутствии законодательного закрепления оснований перераспределения указанных полномочий, вследствие чего регионы России, принимая закон о перераспределении полномочий муниципальных образований на уровень субъекта РФ, исходят из необходимости осуществления качественных социально-экономических преобразований с максимальным результатом в кратчайший промежуток времени, чего может добиться исключительно региональная власть, тогда как такие муниципальные образования, как городские округа и муниципальные районы, зачастую

[1] Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы местного самоуправления в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 5. С. 68.

[2] Бондарь Н.С. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики) / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. С. 91.

такими возможностями не обладают[1].

Сергеев А.А. [2] высказывает мнение о распространении в доктрине и в официальном правоприменении утверждений, что рассматриваемый правовой механизм передачи полномочий от муниципалитетов регионам является осуществлением органами государственной власти субъектов РФ полномочий по вопросам местного значения. При этом он указывает, что запрет на решение вопросов местного значения органами государственной власти следует из прямого предписания Конституции Российской Федерации и многократно подтверждается ее официальным толкователем – Конституционным Судом Российской Федерации. Этот автор передачу полномочий ОМСУ на региональный уровень власти относит к дополнительной (факультативной) процедуре разграничения полномочий между уровнями публичной власти по природе и реальным последствиям.

Федеральный закон № 414-ФЗ и Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривают одинаковый подход к возможности перераспределения полномочий. Однако в ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ содержится оговорка, согласно которой перераспределение полномочий осуществляется не всегда, а лишь в тех случаях, которые установлены федеральными законами. Данная оговорка появилась в Федеральном законе № 131-ФЗ после внесения в него изменений Федеральным законом № 494-ФЗ[3]. В п. 3 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ указано, что перераспределение полномочий между органами публичной власти осуществляется в соответствии с нормами двух федеральных законов: Федерального закона № 414-ФЗ и Федерального закона № 131-ФЗ. Таким образом, наблюдавшаяся в Федеральном законе № 184-ФЗ (п. 6.1 ст. 26.3) коллизия устранена.

---

[1] Баженова О.И. Собственная компетенция муниципальных образований: правовые основы. Опыт системного обобщения // Местное право. 2018. № 3. С. 69.

[2] Сергеев А.А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 31 – 37.

[3] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2016 № 494-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 1 (Часть I). Ст. 35.

Нормы о возможности перераспределения полномочий содержатся в ст. 10.1 ЗК РФ, ст. 2 Федерального закона № 137-ФЗ. Если бы указанные федеральные законы не содержали нормы о возможности перераспределения полномочий, то перераспределение полномочий было бы недопустимо.

Земельное законодательство закрепляет различного рода механизмы осуществления обязанностей по решению вопросов местного значения на другом территориальном уровне:

1) в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ между поселениями и муниципальными районами возможно заключение соглашений по передаче полномочий с одного уровня муниципального образования на другой (при этом данный процесс имеет добровольный характер) с определением конкретного срока и на основе межбюджетных трансфертов[1];

2) временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий ОМСУ (ст. 75 Федерального закона № 131-ФЗ). Данные положения содержатся и в Федеральном конституционном законе № 3-ФКЗ (п. 3 ст. 25)[2]. Указанный механизм представляет собой временные обеспечительные меры с целью восстановления права на осуществление и нормальное функционирование МСУ[3];

---

[1] Ларичев А.А. Нормативные договоры и соглашения в сфере правового регулирования местного самоуправления в России и зарубежных государствах (на примере Финляндии и Канады) // Российская юстиция. 2015. № 12. С. 18 – 21; Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 1. С. 19-24; Миронов Н. Местное самоуправление: незавершенный проект. Была ли реализована правительственная концепция муниципальной реформы? // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2. С. 145-161.; Нанба С.Б. Понятие и структура компетенции муниципальных образований // Журнал российского права. 2008. № 6. С. 110-117; Шугрина Е.С. Анализ судебной практики по отдельным вопросам соглашений, заключаемых в порядке части 4 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» // Городское управление. 2011. № 2. С. 21 – 29; Шугрина Е.С. Ответственность за нарушение условий соглашений о передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 30-34.

[2] О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

[3] Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика. Москва,

3) перераспределение полномочий между органами государственной власти субъекта России и ОМСУ (п. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ). В соответствии с указанным законом перераспределение допускается на срок не менее срока действия полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта России. Срок начинает исчисляться с начала нового финансового года.

Из полномочий городских округов, муниципальных районов и городских поселений по решению вопросов местного значения на уровень субъекта Российской Федерации чаще всего передаются полномочия в области землепользования и застройки, в сфере территориального планирования и зонирования, а также по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена[1].

В соответствии со статистическими данными, представленными Минюстом РФ, с 2015 г. почти в два раза увеличилось количество субъектов Российской Федерации, которые приняли законы о перераспределении полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъектов РФ (таб. 5).

2014; Шугрина Е.С. Временное осуществление полномочий одного уровня власти другим уровнем власти в условиях чрезвычайной ситуации // Практика муниципального управления. 2013. № 11. С. 28 – 34.

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

Таблица 5

Перераспределение полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъектов РФ
за 2015-2020 г.

Год	Количество муниципальных образований, тыс.	Субъекты РФ, принявшие законы о перераспределении	Законы субъектов РФ по перераспределению полномочий муниципальных образований по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена
2015	3,2	28	21
2016	5,2	39	10
2017	4,4	42	28
2018	4,2	47	28
2019	4,5	51	29
2020	4,2	52	29

Приведенные статистические данные позволяют констатировать, что на 2020 г. из 89 регионов России в 52 (58%) приняты законы о перераспределении полномочий между ОМСУ и органами государственной власти субъектов РФ. За указанный период (с 2015 г. по 2020 г.) чаще всего перераспределялись полномочия муниципальных образований по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (рис. 5). Кроме этого, передавались полномочия в области землепользования и застройки, а также в сфере территориального планирования и зонирования. Примечательно, что в ряде субъектов РФ законы охватывали исключительно городские округа, являющиеся областными центрами субъектов РФ.

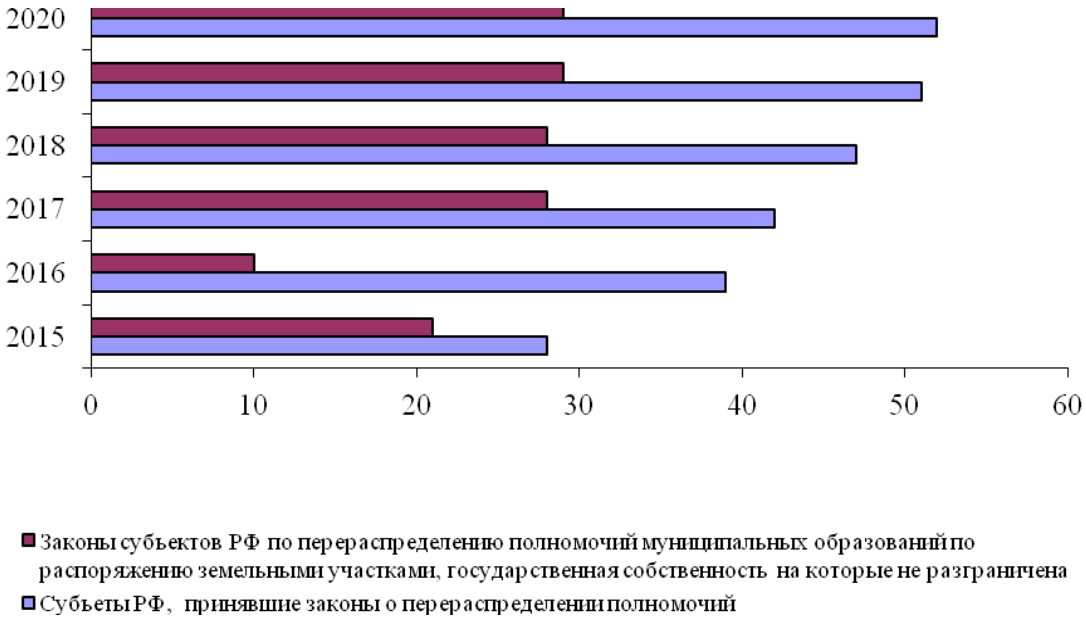


Рис. 5 Перераспределение полномочий муниципальных образований по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена[1].

Таким образом, общая картина, связанная с принятием в регионах законов о перераспределении полномочий между органами власти МСУ и органами власти субъектов РФ (при передаче полностью либо частично полномочий органам государственной власти субъекта РФ с одновременным изъятием таких полномочий у ОМСУ), показывает, что чаще всего передаются определенные группы полномочий в конкретных сферах, в том числе и в сфере земельных отношений.

В научной литературе отмечается[2], что перераспределение полномочий означает изъятие полномочий у ОМСУ и отнесение их к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ, т.е. передачу полномочий «снизу вверх». Для другой модели («сверху вниз») предусмотрен институт наделения ОМСУ отдельными государствен-

[1] Источник: автор.

[2] Сергеев А.А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 32 – 33.

ными полномочиями (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ) с присущими ему особенностями.

По нашему мнению, федеральный законодатель не исключает процесс перераспределения полномочий от регионального уровня на местный – запретительная норма отсутствует (п. 3 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ, ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ). Для исключения конкуренции с институтом наделения ОМСУ отдельными государственными полномочиями (гл. 4 Федерального закона № 131-ФЗ) следует изъять такую возможность перераспределения полномочий «сверху вниз».

Следовательно, для правильного применения такого инструмента, как «перераспределение», необходимо, чтобы субъект России принял соответствующие решения по изъятию полномочий у ОМСУ или его должностного лица либо принял правовые акты по делегированию государственных полномочий на местный уровень.

Иные формы перераспределения полномочий следует называть изъятием по причине нарушения закрепленного в Конституции Российской Федерации принципа самостоятельности ОМСУ, а также ввиду лишения полномочий ОМСУ и их должностных лиц по решению вопросов местного значения, составляющих сущность их деятельности. Косвенно данный запрет закреплен в Федеральном законе № 131-ФЗ, где не допускается перераспределения таких полномочий, как: а) управление муниципальной собственностью; б) установление структуры ОМСУ; в) формирование, утверждение, исполнение и изменение местного бюджета; г) изменение границ территории муниципального образования и иные компетенции[1].

Однако в то же время существуют риски долговременной передачи полномочий ОМСУ органам государственной власти субъекта РФ: изъятие субъектом РФ соответствующего полномочия муниципального образования на длительный срок может привести к утрате квалификации муниципальными служащими, специалистами и долж-

[1] Сергеев А.А. Передача полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 2. С. 31-37.

ностными лицами, отвечавшими ранее за обеспечение исполнения соответствующего (изъятого) полномочия на муниципальном уровне. Также существует риск недополучения муниципальным бюджетом средств в случае, если изъятое полномочие муниципального образования относилось к полномочиям, приносящим доходы в местный бюджет (например, организация транспортного обслуживания населения, управление земельными участками, градостроительство).

Вместе с тем мы наблюдаем, что в качестве условия предоставления полномочий не названо согласование этого вопроса с ОМСУ. Полагаем, дискреция регионального законодателя не должна быть безграничной, необходим учет мнения ОМСУ. Указанное несовершенство федерального законодательства может быть устранено региональным законодателем при подготовке закона субъекта РФ о перераспределении полномочий.

Процедура перераспределения полномочий в различных регионах России стала предметом множества судебных разбирательств[1].

Проведенный анализ законодательства, регулирующего правовой механизм перераспределения полномочий между ОМСУ и органом государственной власти субъекта РФ, позволяет сделать следующие выводы:

1. Считаем необходимым установить нормативные требования при перераспределении полномочий и указать их в Федеральном законе № 131-ФЗ. Мы предлагаем в качестве критериев закрепить такое положение, на основании которого органы государственной власти субъекта России вправе перераспределить полномочия в случае, если со стороны населения отрицательно оценивается деятельность муниципалитета. Кроме этого, в качестве условия перераспределения полномочий с местного уровня на региональный не названо согласование этого вопроса с ОМСУ. Полагаем, дискреция регионального законо-

[1] Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.04.2016 № 879-О; определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.12.2015 № 305-КГ15-16785 по делу № А41-73064/2014 (Московская область); апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.03.2016 № 55-АПГ16-1 (Республика Хакасия); определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.10.2015 № 63-АПГ15-1 (Ненецкий автономный округ); определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.09.2015 № 91-АПГ15-9 (Псковская область) и др. URL: http://www.garant.ru.

дателя не должна быть безграничной, необходим учет мнений ОМСУ. Указанное несовершенство федерального законодательства может быть устранено региональным законодателем при подготовке закона субъекта РФ о перераспределении полномочий.

2. Федеральный законодатель не исключает процесс перераспределения полномочий от регионального уровня на местный – запретительная норма отсутствует (п. 3 ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ, ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ).

Поэтому считаем необходимым дополнить ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона № 131-ФЗ абзацем следующего содержания: «Законами субъектов РФ ОМСУ могут наделяться перераспределенными полномочиями с обеспечением субвенций. Реализация указанных полномочий подконтрольна субъекту РФ».

Таким образом, обобщение эмпирической реализации перераспределения полномочий между органами публичной власти различного уровня (ОМСУ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации) в сфере земельных отношений позволило предложить рекомендации в части установления легитимного запрета перераспределения собственных полномочий ОМСУ по решению вопросов местного значения без их согласия, а также позволило предложить рекомендации в части указания последовательности действий органов публичной власти различного уровня при перераспределении полномочий по решению вопросов местного значения с согласия ОМСУ на региональный уровень.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Суммируем ключевые выводы, сделанные в настоящей монографии при построении юридической конструкции вопросов ведения ОМСУ в сфере земельных отношений:

1. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство определяют предметную область деятельности органов государственной власти через понятие «предметы ведения». Для определения предметной области деятельности ОМСУ Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство применяют другое понятие – вопросы местного значения.

По причине наличия конституционной формулы о невхождении ОМСУ в систему органов государственной власти Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство пока не содержат положений о разграничении предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения.

Внесенные в Конституцию Российской Федерации поправки о вхождении ОМСУ и органов государственной власти в единую систему публичной власти поднимают проблему соотношения предметов ведения органов государственной власти и вопросов местного значения на конституционный уровень.

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

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

Вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений – это определенная в законодательстве и других нормативных правовых актах предметная область деятельности ОМСУ (область общественных отношений), которая представляет собой часть: а) предметов ведения РФ; б) предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ; в) пред-

метов ведения субъектов РФ в сфере земельных отношений.

На основании вышеизложенного мы сформулировали определение вопросов ведения ОМСУ в сфере земельных отношений: «Вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений являются частью предметов ведения органов государственной власти и представляют собой установленные в законодательстве области общественных отношения или предметные вопросы в сфере земельных отношений, которые обязаны и (или) вправе самостоятельно регулировать ОМСУ».

2. В классификации (соответствующей Федеральному закону № 131-ФЗ) вопросов ведения ОМСУ в сфере земельных отношений мы обнаруживаем, что из нескольких десятков вопросов местного значения, которые отнесены к ведению муниципалитетов, более чем в половине имеются полномочия органов государственной власти.

Мы предлагаем новую классификацию вопросов ведения ОМСУ в сфере земельных отношений. В основе классификации лежат два критерия, в соответствии с которыми мы оцениваем вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений:

1) по степени правовой определенности законодательных формулировок вопросов ведения:

2) по субъектной принадлежности вопросов ведения.

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

Вторым критерием является субъектная принадлежность вопросов ведения, подразделяющаяся на две группы. К первой группе относятся собственные вопросы ведения в сфере земельных отношений, осуществляемые ОМСУ самостоятельно: 1) вопросы местного значе-

ния, находящиеся в ведении муниципального образования; 2) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения муниципального образования, перечень которых прямо закреплен в Федеральном законе № 131-ФЗ; 3) вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право на решение которых закреплено федеральными законами и законами субъектов РФ.

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

Представляется необходимым вопросы местного значения среди перечисленных предметных областей признать главной частью вопросов ведения ОМСУ, так как именно они являются основой участия муниципальных образований в реализации предметов ведения РФ, предметов совместного ведения РФ и субъектов РФ и предметов ведения субъектов РФ в сфере земельных отношений

3. В нормативных правовых актах вопросы ведения ОМСУ в сфере земельных отношений чаще всего закрепляются как функциональные полномочия, где законодатель объединяет область деятельности ОМСУ, их функции в этой области и правовые средства обеспечения этой деятельности.

Основной недостаток такого закрепления вопросов ведения заключается в юридической неопределенности в отношении необходимости осуществления других функций управления в этой сфере и неопределенности в уровне и объёме нормативного правового регулирования полномочий, необходимых в связи с реализацией этих функций.

4. Сфера резервирования и изъятия земельных участков для муниципальных нужд – это область общественных отношений, отнесенная к вопросам местного значения, где полномочия ОМСУ определены законодательством крайне размыто и конкурируют с полномочиями органов государственной власти.

При решении вопроса местного значения о резервировании и изъятии земельных участков ОМСУ руководствуются незакрытым перечнем оснований, предусмотренным в отраслевом законодательстве (ст. 49, 70.1 ЗК РФ), приводящим к нарушению прав и законных интересов правообладателей земельных участков.

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

Для разграничения полномочий органов государственной власти и ОМСУ, а также для предотвращения злоупотреблений и неправомерного принятия решений о резервировании и изъятии земельных участков у правообладателей предлагается законодательно закрепить термин «публичные нужды» и критерии их определения. Для этого предлагаем внести изменения в ст. 49 ЗК РФ, включив следующую формулировку п. 1: «Публичные нужды – это потребности публично-правовых образований, направленные на достижение интересов государства или муниципального образования, осуществление которых невозможно без изъятия (резервирования) движимого и недвижимого имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц».

5. Сохраняется правовая неопределенность по вопросу о правовом соотношении видов зонирования: соотношении документов, оформляющих результаты территориального планирования и градостроительного зонирования, генерального плана и ПЗЗ. В частности, карта градостроительного зонирования и градостроительные регламенты входят в состав ПЗЗ (п. 2 ст. 30 ГсК РФ); согласно ч. 3 ст. 31 ГсК РФ, подготовка проекта ПЗЗ осуществляется с учетом документов территориального планирования, а согласно ч. 9, проект ПЗЗ проверяется на соответствие указанным документам.

Для устранения внутренних противоречий в законодательстве мы предлагаем в кодифицированном градостроительном законодательстве закрепить правила соотношения генерального плана и ПЗЗ и установить требования к разработке генерального плана.

ПЗЗ поселений утверждаются ОМСУ поселений; межселенных территорий – ОМСУ муниципальных районов; городских округов –

их ОМСУ (ч. 1 – 3 ст. 8 ГсК РФ). А в ст. 11 ЗК РФ к полномочиям ОМСУ относится установление ПЗЗ территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований.

В п. 1 ст. 39.30 ЗК РФ определено, что находящиеся в федеральной собственности земельные участки, расположенные на территориях поселений и городских округов, подлежат безвозмездной передаче в собственность этих поселений и городских округов, если ими (включая и сельские поселения) утверждены генеральные планы и ПЗЗ.

В Федеральном законе № 131-ФЗ утверждение ПЗЗ относится к вопросам местного значения. При этом п. 3 ст. 14 (перечень вопросов местного значения сельских поселений) не содержит утверждение ПЗЗ территории сельского поселения. Этот вопрос – вопрос местного значения муниципального района.

Поэтому в ГсК РФ и ЗК РФ требуется уточнение полномочий ОМСУ по утверждению ПЗЗ. Следовательно, следует конкретизировать в кодифицированных градостроительном и земельном законах, что к полномочиям городских поселений относится утверждение ПЗЗ городских поселений, к полномочиям муниципальных районов – утверждение ПЗЗ сельских поселений. Поэтому считаем необходимым нормы, которые содержатся в отраслевом законодательстве и касаются полномочий ОМСУ, привести в соответствие с нормами Федерального закона № 131-ФЗ.

Кроме этого, из проанализированных нами 32 уставов муниципальных районов Республики Татарстан наблюдается применение различных правовых конструкций по установлению ПЗЗ: «вопросы местного значения, не отнесенные к вопросам местного значения сельских поселений муниципального района, решаемые муниципальным районом на территориях сельских поселений муниципального района»; «вопросы местного значения, решаемые ОМСУ на территории сельских поселений, входящих в состав района»; «иные вопросы местного значения района, решаемые органом МСУ района на территориях сельских поселений района»; «перечень вопросов местного значения, решаемых органами МСУ района на территориях сельских поселений, входящих в его состав»; «полномочия района по решению

вопросов местного значения сельских поселений, входящих в его состав»; «органы МСУ района на территориях сельских поселений, входящих в его состав, решают следующие вопросы местного значения». Следовательно, используется различная смысловая нагрузка вопросов местного значения на уровне муниципального района по установлению ПЗЗ, что приводит к неоднозначному пониманию муниципальных прав и обязанностей.

Как показал анализ действующего законодательства, вопрос местного значения по утверждению ПЗЗ является областью конкуренции полномочий ОМСУ различных уровней.

Принимая во внимание изменения, внесенные в ГсК РФ, которые порождают правовую неопределенность, предлагается установить в кодифицированном земельном законодательстве нормы, регламентирующие предоставление земельных участков при осуществлении КРТ.

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

Область управления не получила своего развернутого закрепления в полномочиях ОМСУ. Как исключение, в работе проанализированы полномочия в сфере возникновения новых форм взаимоотношений органов публичной власти всех уровней. Примером новых форм межмуниципального сотрудничества является межмуниципальное объединение муниципальных образований. Считаем допустимым создание муниципальной агломерации в рамках межмуниципального сотрудничества. Для этого требуется внести изменения и дополнения в Федеральный закон № 131-ФЗ, а именно внесение правового определения в глоссарий указанного закона: муниципальная агломерация – это межмуниципальное объединение муниципальных образований в границах одного и (или) нескольких субъектов РФ на основе его нормативного правового акта для комплексного развития ее территории и совместного решения вопросов местного значения и переданных государственных полномочий как единого социокультурного и эконо-

мического пространства. Перечень вопросов местного значения и права ОМСУ в границах муниципальных агломераций следует указать в гл. 3 Федерального закона № 131-ФЗ.

7. Правовое регулирование муниципального земельного контроля осуществляется не только ЗК РФ и другими федеральными законами, но и нормативными правовыми актами ОМСУ, принимаемыми в соответствии с федеральным законодательством.

Уполномоченными лицами в области муниципального земельного контроля являются структурные подразделения местной администрации, конкретное должностное лицо, или создаются специализированные ОМСУ (ст. 34 Федерального закона № 131-ФЗ, п. 1 ст. 6 Федерального закона № 294-ФЗ). Следовательно, полномочия возлагаются исключительно на ОМСУ.

Должностные лица ОМСУ, осуществляющие муниципальный земельный контроль, не наделены полномочиями по привлечению лиц, допустивших нарушения закона, к административной ответственности на основании постановления Правительства РФ № 2019, поэтому акт о результатах проверки передается на рассмотрение государственному инспектору. Если государственный инспектор не усмотрит признаков состава административного правонарушения, то выданное должностным лицом ОМСУ в области земельного контроля предписание теряет юридическую силу, но фактически не отменяется таким органом. Такая процедура привлечения нарушителей норм земельного законодательства представляется непродуктивной, особенно в тех случаях, когда выявляется, что действиями виновных лиц наносится существенный ущерб социально-экономическим интересам населения или нерационально используется муниципальная собственность. Считаем необходимым для устранения такого недостатка в сфере муниципального контроля наделить ОМСУ полномочиями по применению санкций, предусмотренных Кодексом РФ об административных правонарушениях в отношении лиц, допускающих нарушение земельного законодательства.

Муниципальный земельный контроль как вопрос местного значения представляет собой область общественных отношений, где неполнота полномочий ОМСУ компенсируется механизмом взаимодей-

ствия органов государственной власти с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

8. Практика нормативного правового регулирования процессов передачи части государственных полномочий ОМСУ в сфере земельных отношений позволяет сделать вывод о том, что передача государственных полномочий наиболее целесообразна именно в сфере распоряжения земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена.

9. По общему правилу, ОМСУ не правомочен принимать решение об отнесении к определенной категории первично предоставляемого участка публичной собственности, права на которую не разграничены, если это полномочие прямо не закреплено за ним в региональном законе.

Однако подавляющее большинство субъектов РФ перевод земель из одной категории в другую рассматривает в качестве государственной услуги и ограничивается принятием в указанной связи не закона, а подзаконного акта.

Кроме этого, следует отметить факт отсутствия в кодифицированном земельном законодательстве отдельной специальной нормы, указывающей на конкретный уполномоченный орган по переводу из одной категории в другую земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

10. Обобщение эмпирической реализации правового механизма перераспределения полномочий между органами публичной власти различного уровня (ОМСУ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации) в сфере земельных отношений позволило нам предложить рекомендации в части установления легитимного запрета перераспределения собственных полномочий ОМСУ по решению вопросов местного значения без их согласия на основе нормативных правовых актов субъектов РФ; указания последовательности действий органов публичной власти различного уровня при делегировании вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования на региональный уровень.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. – 1993. – № 237; 2020. – № 144.

2. Европейская хартия о местном самоуправлении // СЗ РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.

3. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ //СЗ РФ. – 2001. – № 23. – Ст. 2277.

4. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // СЗ РФ. – 2020. – № 11. – Ст. 1416.

5. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3012.

6. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 23. – Ст. 238.

7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1. – Ст. 16.

8. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4147.

9. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ // СЗ РФ. – 2006. – № 50. – Ст. 5278.

10. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

11. О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4148.

12. О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ // СЗ РФ. – 2017. – № 31 (Часть I). – Ст. 4766.

13. О внесении изменений в Градостроительный кодекс РФ и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий: Федеральный закон от 30.12.2020 № 494-ФЗ // СЗ РФ. – 2021. – № 1 (часть I). – Ст. 33.

14. 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 МСУ в Российской Федерации»: Федеральный закон от 22.08.2004 № 122-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 35. – Ст. 3607

15. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ // СЗ РФ. – 2015. – № 1 (часть I). – Ст. 52.

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам перераспределения полномочий между органами МСУ и органами государственной власти субъекта Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 485-ФЗ // СЗ РФ. – 2015. – № 1 (часть I). – Ст. 38.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 28.12.2016 № 494-ФЗ // СЗ РФ. – 2017. – № 1 (Часть I). – Ст. 35.

18. 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 МСУ в Российской Федерации»: Федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 22. – Ст. 2770.

19. О внесении изменений в статью 70.1 Земельного кодекса РФ и Градостроительный кодекс РФ: Федеральный закон от 23.07.2013 № 247-ФЗ // СЗ РФ. – 2013. – № 30 (Ч. I). – Ст. 4080.

20. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ // СЗ РФ. – 2020. – № 31 (часть I). – Ст. 5007.

21. О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6249.

22. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СЗ РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

23. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р // СЗ РФ. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

24. О крестьянском (фермерском) хозяйстве: Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 24. – Ст. 2249.

25. О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения: постановление Правительства РФ от 29.07.2014 № 709 // СЗ РФ. – 2014. – № 3. – Ст. 4425.

26. О личном подсобном хозяйстве: Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 28. – Ст. 2881.

27. О недрах: Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 10. – Ст. 823.

28. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон от 21.12.2004 № 172-ФЗ // СЗ РФ. – 2004. – № 52 (часть 1). – Ст. 5276.

29. О подготовке и проведении в РФ чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 07.06.2013 № 108-ФЗ // СЗ РФ. – 2013. – № 23. – Ст. 2866.

30. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах: Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 9. – Ст. 713.

31. О ратификации Европейской хартии о местном самоуправлении: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 15. – Ст. 1695.

32. О свободном порте Владивосток: Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4338.

33. О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3617.

34. О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ // СЗ РФ. – 2015. – № 1 (часть I). – Ст. 26.

35. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ: Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 20. – Ст. 1972.

36. О федеральной территории «Сириус»: Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ // СЗ РФ. – 2020. – № 52 (Часть I). – Ст. 8583.

37. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 46. – Ст. 5553.

38. Об ипотеке (залоге недвижимости): Федеральный закон от 16.07.1998 № 102-ФЗ // СЗ РФ. – 1998. – № 29. – Ст. 3400.

39. Об искусственных земельных участках, созданных на водных объектах, находящихся в федеральной собственности, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 19.07.2011 № 246-ФЗ // Российская газета. – 2011. – № 159. – 22 июля.

40. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.

41. Об образовании в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // СЗ РФ. – 2012. – № 52 (часть 1). – Ст. 7598.

42. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. – 1999. – Ст. 5005.

43. Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

44. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ // СЗ РФ. – 2021. – № 52 (часть I). – Ст. 8973.

45. Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: Федеральный закон от 01.12.2007 № 310-ФЗ // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6071.

46. Об основах охраны здоровья граждан в РФ: Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 48. – Ст. 6724.

47. Об особо охраняемых природных территориях: Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 12. – Ст. 1024.

48. Об особых экономических зонах в РФ: Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3127.

49. Об охране окружающей среды: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ //СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

50. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ // Российская газета. – 1998. – 6 авг.

51. Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 № 13 // СЗ РФ. – 2017. – № 4. – Ст. 637.

52. О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 // СЗ РФ. – 2017. – № 17. – Ст. 2546.

53. О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных и муниципальных нужд: постановление Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 // СЗ РФ. – 2008. – № 30 (ч. 2). – Ст. 3646.

54. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 // СЗ РФ. – 2022. – № 11. – Ст. 1715.

55. Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов): постановление Правительства РФ от 22.06.2015 № 614 // СЗ РФ. – 2015. – № 27. – Ст. 4063.

56. Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный земельный контроль (надзор), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства РФ: постановление Правительства РФ от 24.11.2021 № 2019 // СЗ РФ. – 2021. – № 49 (Часть I). – Ст. 8216.

57. Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества, земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур: постановление Правительства от 19.08.2020 № 1260 // СЗ РФ. – 2020. – № 34. – Ст. 5485.

58. О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управлению территорией опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных

на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития: постановление Правительства РФ от 24.04.2015 № 390 // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2710.

59. О плане мероприятий по реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства РФ от 05.06.2017 № 1166-р // СЗ РФ. –2017. – № 24. – Ст. 3566.

60. Об утверждении перечня монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов): распоряжение Правительства РФ от 29.07.2014 № 1398-р // СЗ РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4448.

61. Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов: приказ Минрегиона РФ от 26.05.2011 № 244 // Информационный бюллетень о нормативной, методической и типовой проектной документации. – 2011. – № 7.

62. Проект № 40361-8 «Об общих принципах организации МСУ в единой системе публичной власти». URL: https://sozd.duma.gov.ru/

63. О поселковом, сельском Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 19.07.1968 // Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 1. – С. 763. (Утратил силу).

64. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 24.06.1999. (Утратил силу).

65. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024). (Утратил силу).

66. О районном Совете народных депутатов РСФСР: Закон РСФСР от 29.07.1971 // Свод законов РСФСР. – 1988. – Т. 1. – С. 700-1. (Утратил силу).

67. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506. (Утратил силу).

Региональные нормативные правовые акты

68. Земельный кодекс Республики Татарстан от 10.07.1998 № 1736 // Республика Татарстан. – 1998. – № 166-167. – 15 августа.

69. Экологический кодекс Республики Татарстан от 15.01.2009 № 5-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2009. – № 1. – Ст. 5.

70. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: Закон Республики Татарстан от 17.06.2015 № 40-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2015. – № 6 (II часть).

71. О земле: Закон Саратовской области от 30.09.2014 № 122-ЗСО // СЗ Саратовской области. – 2014. – № 4.

72. О наделении ОМСУ муниципальных районов Республики Татарстан государственными полномочиями Республики Татарстан по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена: Закон Республики Татарстан от 26.12.2015 № 109-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2015. – № 12 (I часть).

73. О местном самоуправлении в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 28.07.2004 № 45-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2004. – № 155-156. – 3 августа.

74. О перечне земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани: постановление Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18.11.2013 № 9838 // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. – 2013. – № 50.

75. О разграничении полномочий между органами государственной власти Костромской области в сфере регулирования земельных отношений: Закон Костромской области от 18.07.2002 № 68-ЗКО. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 12.12.2022).

76. О резервировании земельных участков на территории Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 22.01.2004 № УП-26 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2004. – № 5.

77. Об утверждении Порядка отнесения земель к землям особо охраняемых территорий республиканского значения, их использования и охраны: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 23.12.2016 № 984. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

78. Вопросы Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 22.08.2007 № 407 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2007. – № 37. – Ст. 1379.

79. О создании проектного офиса по подготовке и реализации программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Улан-Удэнской городской агломерации: Распоряжение Правительства Республики Бурятии от 13.03.2017 № 144-р. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

80. Об утверждении сводного плана программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Нижегородской агломерации: распоряжение Правительства Нижегородской области от 31.07.2017 № 1233-р. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

81. О Координационном совете по развитию Новосибирской агломерации: Постановление губернатора Новосибирской области от 28.07.2015 № 141. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

82. Об образовании Координационного совета по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации: распоряжение Правительства Самарской области от 15.01.2014 № 7-р. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

83. Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.09.2015 № 707 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2015. – № 71-72.

84. Об утверждении государственной программы «Развитие транспортной системы Республики Татарстан на 2014-2022 годы»: Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20.12.2013 № 1012 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2014. – № 4.

85. Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: Закон Республики Татарстан от 17.06.2015 № 40-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2015. – № 6 (II часть).

86. Об утверждении Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 25.09.2015 № 707 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2015. – № 71-72.

87. Об утверждении государственной программы «Развитие транспортной системы Республики Татарстан на 2014-2022 годы»: постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 20.12.2013 № 1012 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2014. – № 4.

88. Об утверждении муниципальной программы «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры Альметьевского муниципального района на 2018-2028 годы»: Постановление Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 16.07.2018 № 988 // Альметьевский вестник. – 2018. – № 31.

89. Об Уставе муниципального образования города Казани: Решение представительного органа муниципального образования города Казани от 17.12.2005 № 3-5 // Казанские ведомости. – 2005. – № 301/302. – 30 декабря.

90. Градостроительный устав города Казани // Казанские ведомости. – 1998. – № 245, 246/247.

91. Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования социально-экономического развития на уровне муниципальных районов (городских округов) Республики Татарстан: приказ Министерства экономики Республики Татарстан от 18.12.2015 № 534 [электронный ресурс]. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

92. Решение Альметьевского городского Совета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 22.09.2011 № 37 «Об Уставе муниципального образования «город Альметьевск Альметьевского муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

93. Решение Бугульминского городского Совета муниципального образования город Бугульма Бугульминского муниципального района Республики Татарстан от 14.12.2017 № 3 «О принятии Устава муниципального образования город Бугульма Бугульминского муниципального района Республики Татарстан в новой редакции». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

94. Решение Болгарского горсовета от 13.07.2021 № 10-1 «Об Уставе муниципального образования «город Болгар» Спасского муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

95. Решение Бавлинского горсовета от 07.04.2021 №27 «О принятии Устава муниципального образования «город Бавлы» Бавлинского муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

96. Решение Зеленодольского горсовета от 24.03.2021 № 37 «О принятии Устава муниципального образования «город Зеленодольск» Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

97. Решение представительного органа муниципального образования города Казани от 17.12.2005 № 3-5 «Об Уставе муниципального образования города Казани». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

98. Решение представительного органа муниципального образования «город Набережные Челны» Республики Татарстан от 08.12.2005 № 6/5 «Об Уставе муниципального образования «Город Набережные Челны». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

99. Решение Совета муниципального образования «Лениногорский муниципальный район» Республики Татарстан от 07.12.2016 № 106 «О принятии Устава муниципального образования «Лениногорский муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

100. Решение Совета Бугульминского муниципального района Республики Татарстан от 14.12.2017 № 3 «О принятии Устава муниципального образования «Бугульминский муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

101. Решение Атнинского районного Совета Республики Татарстан от 28.05.2011 № 37 «О принятии Устава Атнинского муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

102. Решение Совета Заинского муниципального района Республики Татарстан от 24.06. 2014 № 385 «Об Уставе муниципального образования «Заинский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

103. Решение Совета Мамадышского муниципального района Республики Татарстан от 29.06.2018 № 6-27 «Об Уставе муниципального образования «Мамадышский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

104. Решение Кайбицкого районного Совета от 17.06.2019 № 170 «Об Уставе муниципального образования «Кайбицкий муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

105. Решение Совета Сармановского муниципального района Республики Татарстан от 18.11.2015 № 17 «О принятии Устава муниципального образования «Сармановский муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

106. Решение Совета Пестречинского муниципального района Республики Татарстан от 21.05.2015 № 14/235 «О принятии Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

107. Решение Тукаевского районного Совета от 15.11.2021 № 14/5 «Об Уставе муниципального образования «Тукаевский муниципальный район» Республики Татарстан (второе чтение)». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

108. Решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 24.03.2021 № 61 «О принятии Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район» Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

109. Решение Совета Нижнекамского муниципального района Республики Татарстан от 18.02.2014 № 5 «Об Уставе муниципального образования «Нижнекамский муниципальный район» Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

110. Решение Азнакаевского районного Совета Республики Татарстан от 28.05.2012 № 154-21 «Об Уставе муниципального образования «Азнакаевский муниципальный район» Республики Татарстан (в новой редакции)». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

111. Решение Совета Агрызского муниципального района Республики Татарстан от 28.01.2015 № 39-1 «О принятии во втором чтении Устава муниципального образования «Агрызский муниципальный район» Республики Татарстан в новой редакции» [электронный ресурс]. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

112. Решение Совета Аксубаевского муниципального района Республики Татарстан от 17.10.2019 № 216 «Об Уставе Аксубаевско-

го муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

113. Решение Совета Актанышского муниципального района Республики Татарстан от 06.05.2012 № 18-01 «О принятии Устава муниципального образования «Актанышский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

114. Решение Альметьевского районного Совета от 22.09.2011 № 116 «Об Уставе муниципального образования «Альметьевский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

115. Решение Совета Апастовского муниципального района Республики Татарстан от 14.03.2015 № 247 «Об утверждении Устава муниципального образования «Апастовский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

116. Решение Буинского районного Совета Республики Татарстан от 20.12.2013 № 4-37 «Об Уставе муниципального образования Буинский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

117. Решение Совета Высокогорского муниципального района Республики Татарстан от 21.09.2015 № 7 «О принятии Устава муниципального образования «Высокогорский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

118. Решение Совета Кукморского муниципального района Республики Татарстан от 12.06.2015 № 15 «Об Уставе муниципального образования Кукморский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

119. Решение Совета Менделеевского муниципального района Республики Татарстан от 17.09.2019 № 211 «Об утверждении Устава муниципального образования «Менделеевский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

120. Решение Совета Нурлатского муниципального района Республики Татарстан от 28.04.2012 № 136 «О принятии Устава муниципального образования «Нурлатский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

121. Решение Тюлячинского районного Совета от 19.12.2017 № 116 «О принятии Устава муниципального образования «Тюлячинский муниципальный район» Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

122. Решение Совета Черемшанского муниципального района Республики Татарстан от 07.08.2010 № 191 «Об Уставе муниципального образования «Черемшанский муниципальный район» Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

123. Решение Совета Чистопольского муниципального района Республики Татарстан от 29.01.2014 № 32/1 «Об утверждении Устава муниципального образования «Чистопольский муниципальный район» Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

124. Решение Елабужского районного Совета от 29.07.2020 № 491 «О принятии Устава муниципального образования «Елабужский муниципальный район» Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

125. Решение Совета Лаишевского муниципального района Республики Татарстан от 14.08.2017 № 43-РС «О принятии Устава муниципального образования «Лаишевский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

126. Решение Совета Пестречинского муниципального района РТ от 21.05.2015 № 14/235 «О принятии Устава Пестречинского муниципального района Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

127. Решение Алексеевского районного Совета от 28.01.2022 № 90 «"Об Уставе муниципального образования «Алексеевский му-

ниципальный район» Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

128. Решение Совета Новошешминского муниципального района РТ от 18.03.2015 № 42-247 «О принятии Устава муниципального образования «Новошешминский муниципальный район Республики Татарстан», в новой редакции». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

129. Решение Ютазинского районного Совета Республики Татарстан от 28.04.2020 № 18 «Об Уставе муниципального образования «Ютазинский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

130. Решение Совета Мензелинского муниципального района Республики Татарстан от 10.03.2016 № 1 «Об утверждении Устава муниципального образования «Мензелинский муниципальный район Республики Татарстан». – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

131. Об утверждении муниципальной программы «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры Альметьевского муниципального района на 2018-2028 годы»: постановление Исполнительного комитета Альметьевского муниципального района Республики Татарстан от 16.07.2018 № 988 // Альметьевский вестник. – 2018. – № 31.

132. О принятии Устава муниципального образования «Зеленодольский муниципальный район Республики Татарстан»: решение Совета Зеленодольского муниципального района Республики Татарстан от 29.03.2018 № 279 // Зеленодольская правда. – 2018. – № 37. – 18 мая.

Библиография

133. Авакьян С.А. Размышления конституционалиста: избранные статьи / С.А. Авакьян. – Москва: Изд-во Московского ун-та, 2010. – 560 с.

134. Авакьян С.А. Особенности российской правовой модели МСУ и пути ее совершенствования // Вестник Московского университета. – 2008. – № 3. – С. 64-74.

135. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского государственного университета. – 2009. –№ 2.

136. Аверьянова Н.Н. Некоторые проблемы муниципально-территориального устройства современной России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 12. – С. – 38 – 42.

137. Акмалова А.А. Методология исследования МСУ в Российской Федерации. – Москва, 2003. – 228 с.

138. Андреева Г.Н. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд Российской Федерации как публично-правовой институт: некоторые теоретико-методологические аспекты правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 13. – С. 2 – 8.

139. Андреева И.А. Охрана общественного порядка в системе вопросов местного значения: дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2011. – 228 с.

140. Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. Монография. – Москва, 2010. – 256 с.

141. Аракельян Р.Г. Резервирование и изъятие земельных участков в механизме правового регулирования отношений собственности: гражданско-правовой аспект: дисс. … канд. юрид. наук. – Краснодар, 2007. – 182 с.

142. Аржанов В.В. Разграничение полномочий и предметов ведения между государственными органами и органами МСУ // Административное право и процесс. – 2019. – № 7. – С. 40 – 42.

143. Арутюнова А.С. и др. Межмуниципальное сотрудничество в России: проблемы и пути решения // Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления: сборник научных статей по материалам ежегодной международной научно-практической конференции от 25 ноября 2014 года (под ред. д-ра экон. наук С.Е. Прокофьева и др.). – Москва: Юстицинформ, 2015. – 418 с.

144. Бабичев И.В., Смирнов Б.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. – Москва, 2011. – 528 с.

145. Баженова О.И. Муниципальное образование как субъект права. – Москва: Изд-во Московского университета, 2010. – 256 с.

146. Баженова О.И. Собственная компетенция муниципальных образований: правовые основы. Опыт системного обобщения // Местное право. – 2018. – № 3. – С. 51-72.

147. Бандорин Л.Е., Башарин А.В. О предоставлении земельных участков при комплексном развитии территории по инициативе правообладателей // Закон. – 2021. – № 11. – С. 41 – 52.

148. Беляева О. А. Конституционный принцип самостоятельности МСУ // Молодой ученый. – 2018. – № 38. – С. 107 – 109.

149. Вагин И.С. О необходимости включения ОМСУ в единую систему государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2002. – № 3. – С. 35-37.

150. Берг О.В. Об участии ОМСУ в гражданских правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. – 2001. – № 2.

151. Благов Ю.В. Компетенция ОМСУ: дискуссионные вопросы // Правоприменение. – 2017. – № 4. – Том 1. – С. 117-128.

152. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – Москва, 2008. – 592 с.

153. Бондарь Н.С. Местное самоуправление: законодательство и практика реализации (в свете региональной правовой политики) / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. – 176 с.

154. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. – 2016. – № 4. – С. 62 – 74.

155. Бондарь Н.С., Кабышев С.В., Козюк М.Н. Модельные нормативные акты муниципальных образований: научно-практическое пособие / под ред. С.В. Кабышева. – Москва, 2003. – 161 с.

156. Бондарь С.Н. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России. – Москва: Норма, 2008. – 592 с.

157. Боровикова И.А., Давыдова М.А., Шишпаренок О.Н. Модельный муниципальный правовой акт «Об утверждении Порядка организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов местной администрации муниципального образования и их проектов» // Вестник института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского. – 2011. – № 2. – С. 56 – 63.

158. Бражникова О.С. Генеральный план и правила землепользования и застройки: соотношение и пределы внесения изменений // Хозяйство и право. – 2022. – № 8. – С. 89 – 97.

159. Бурмистрова С.А. Полномочия ОМСУ в области градостроительной деятельности: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Челябинск, 2009. – 25 с.

160. Васильев В.И. Местное самоуправление: учебное и научно-практическое пособие. – Москва, 1999. – 453 с.

161. Васильев В.И. Местное самоуправление: история и современная практика // Журнал российского права. – 2015. – № 3. – С. 5 – 15.

162. Васильев В.И. Муниципальная реформа: состояние и перспективы // Журнал российского права. – 2014. – № 6. – С. 5 – 14.

163. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Юстицинформ, 2012. – 680 с.

164. Васильчиков А. О самоуправлении. – Санкт-Петербург, 1870. – Т. 1. – 352 с.

165. Ведомственная программа профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям на 2019 г. // kzio.kzn@tatar.ru.

166. Вербина О.Л. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд: новое в российском законодательстве // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 2. – С. 28 – 31.

167. Волков В.Э. Местное самоуправление: конституционные основания правового регулирования компетенции муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2007. – 203 с.

168. Гаджиев К.Т. Земли для развития поселений как объект муниципально-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2011. – 175 с.

169. Гамидуллаева Л.С. Оптимизация полномочий органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. – 2016. – № 5. – С. 86 – 88

170. Гейт Н.А. Конституционно-правовые основы определения полномочий МСУ в сфере земельных отношений // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2011. – № 1. – С. 11-16.

171. Георгиева Т.П. Агломерации в России: когда практика опережает теорию // Бюджет. – 2016. – № 4.

172. Герасин С.И. Изъятие земельных участков в общественных интересах по законодательству Германии // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 59-66.

173. Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: значение опыта ФРГ для России. – Иркутск: Изд-во ИГЭА, 2001. – 448 с.

174. Данилов В.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации (конституционно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2007. – 29 с.

175. Джагарян А.А., Джагарян Н.В. Функционально-правовые ориентиры МСУ: теоретический аспект // Сравнительное конституционное обозрение. – 2017. – № 5. – С. 94 – 115.

176. Дитятковский М.Ю. О конституционной самостоятельности местного самоуправления // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2012. – № 2(31). – С. 49–64.

177. Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления //Журнал российского права. – 2007. – № 11. – С. 17-28.

178. Дитятковский М.Ю. Реализация факультативных полномочий органов местного самоуправления в городах // Вестник Санкт-

Петербургского университета. Серия «Право». – 2021. – Т. 12. – Вып. 1. – С. 99 – 111.

179. Дмитриев Ю.А. Муниципальное право РФ / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин; под общ. ред. Ю.А. Дмитриева. – Ростов- на-Дону: Феникс, 2007. – 688 с.

180. Доклад о состоянии и основных направлениях развития МСУ в Российской Федерации (данные за 2018 г. – начало 2019 г.). – URL: http://minjust.ru.

181. Доклад Общероссийского Конгресса муниципальных образований «О состоянии МСУ, перспективах его развития и предложения по совершенствованию организации МСУ в Российской Федерации в 2018 году». – Москва, 2019.

182. Евдокимов В.Б., Конышева Е.Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 11. – С. 18-23.

183. Евдокимов В.Б., Конышева Е.Г. О местном самоуправлении: российский и зарубежный опыт (к ориентирам правового регулирования) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2019. – № 2. – С. 54 – 60.

184. Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права. – 2004. – № 8. – С. 69 – 79.

185. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 36 – 45.

186. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – Москва, 1914. – 337 с.

187. Ермошина Е. Проблемы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. – URL: https://www.egonline.ru (Дата обращения: 17.01.2024).

188. Железнов Д.С. Теоретические и практические проблемы предоставления земельных участков для строительства в городах Москва и Санкт-Петербург / под ред. Н.Г. Жаворонковой. – Москва: Статут, 2014. – 184 с.

189. Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): монография (2-е издание, переработанное и дополненное). – РАП; ВолтерсКлувер, 2010. – 69 с.

190. Зарщиков А.В. Право собственности публичных образований на землю в Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. – Пенза, 2015. – 211 с.

191. Згонников П.П. Правовая природа ограничений прав // Российская юстиция. – 2019. – № 4. – С. 46 – 49.

192. Зиннатуллин А.З. Правоприменительные аспекты возмещения стоимости земельных участков несобственникам при изъятии недвижимости для государственных или муниципальных нужд // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2017. – № 2. – С. 96 – 103.

193. Золотухина Т.А. Роль федерального центра России в изменении правового статуса регионального нормотворчества // Право и политика. –2005. – № 3.

194. Ишеков К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. – Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010. – 244 с.

195. Кабанова И.Е. Межмуниципальное сотрудничество как способ управления муниципальной собственностью: пути преодоления законодательных коллизий // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2018. – № 2. – С. 90 – 96.

196. Кабытов Н.П. Выкуп земельного участка как основание прекращения права частной собственности: дис. ... канд. юрид. наук. – Самара, 2004. – 214 с.

197. Камышанский В.П. Резервирование земель поселений для муниципальных нужд при осуществлении градостроительной деятельности // Жилищное право. – 2006. – № 9. – С. 9-20.

198. Ким Ю.В. Системные эффекты несистемных решений: о тенденциях развития системы МСУ в современной России // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 5. – С. 67-73.

199. Колесова О.Н. Компетенция субъекта Российской Федерации в регулировании земельных отношений: дис. … канд. юрид. наук. – Саратов. 2004. – 201 с.

200. Конституции государств Азии. Том 3. Дальний Восток. – Москва: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Норма, 2010. – С. 1021 – 1037.

201. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие. – 8-е изд., испр. и доп. – Москва: Инфотропик Медиа, 2012. – С. 270 – 308.

202. Конюх Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд // Журнал российского права. – 2006. – № 1. – С. 30 – 43.

203. Костюков А.Н. Контрреформа МСУ как государственная политика унижения городских округов // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 2. – С. 61 – 64.

204. Костюков А.Н. Введение в муниципальное право. – Омск, 2002. – 209 с.

205. Кузнецов Д.С. Отдельные вопросы по изъятию земельных участков для муниципальных нужд // Сибирский юридический вестник. –2010. – № 2 (49).

206. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Проспект, 2013. – 669 с.

207. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. – Москва, 2008. – 544 с.

208. Ларичев А.А. Нормативные договоры и соглашения в сфере правового регулирования МСУ в России и зарубежных государствах (на примере Финляндии и Канады) // Российская юстиция. – 2015. – № 12. – С. 18 – 21.

209. Липски С.А. Изменения подхода законодателя к компетенции ОМСУ в области земельных отношений // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 8. – С. 20 – 25.

210.Лисина Н.Л., Баев В.Д. Изменение подхода к делению земель на категории в условиях развития городских агломераций // Журнал российского права. – 2023. – № 11. – С. 115 – 126.

211. Мадьярова А.В. Межмуниципальные соглашения о передаче части полномочий: некоторые проблемы теории, законодательного регулирования и практики применения // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 1. – С. 19-24.

212. Макин Р.В., Маркелова А.А. Резервирование земель: некоторые проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Закон. 2022. № 4. С. 143 – 158.

213. Максимов А.Н. Проблемы правового регулирования административно-территориального устройства и территориальной организации МСУ в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2009. – № 14. – С. 34 – 40.

214. Малько А.В., Субочев В.В. Правовая политика в сфере реализации законных интересов // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. – № 2.

215. Международно-правовое и национальное регулирование экологической сферы общества: сборник статей / сост. Ю.С. Шемшученко, С.А. Боголюбов. – Москва, 2011. – С. 19-34.

216. Мельников Н.Н., Савельева Е.А. Значение правил землепользования и застройки и документов территориального планирования в регулировании правового режима земель населенных пунктов // Российская юстиция. – 2013. – № 6. – С. 8 – 11.

217. Минина Е.Л. Проблемы законодательства о резервировании земель для государственных и муниципальных нужд // Журнал российского права. – 2008. – № 8. – С. 78-83.

218. Миронов Н. Местное самоуправление: незавершенный проект. Была ли реализована правительственная концепция муниципальной реформы? // Сравнительное конституционное обозрение. – 2008. – № 2 (63). – С. 145-161.

219. Миронова С.М. Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития // Право и экономика. – 2016. – № 3. – С. 24 – 30.

220. Митягин С.Д. Некоторые соображения по теме дискуссии «Формирование территориальных зон на картах градостроительного зонирования» // Управление развитием территорий. – 2012. – № 2. – С. 68-69.

221. Михалычева Ю.С. Полномочия ОМСУ в сфере земельных отношений: дис... канд. юрид. наук. – Москва, 2007. – 224 с.

222. Морозова Л.Д. Становление МСУ (теоретический и историко-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2001.

223. Муниципальный контроль в Российской Федерации (аналитический доклад) Министерства экономического развития Федерации. – URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/efdfa30049525b8a9b90bb5f9eae86bc/doklad_municipalniy_kontrol.pdf?MOD=AJPERES (дата обращения: 17.01.2024).

224. Нанба С.Б. Понятие и структура компетенции муниципальных образований // Журнал российского права. – 2008. – № 6. – С. 110-117.

225. Николаев М.Ю. К вопросу о возможности реализации конституционного принципа самостоятельности МСУ // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2012. – № 1. – С. 29 – 32.

226. О совершенствовании правового регулирования развития городских агломераций: материалы круглого стола, прошедшего в Совете Федерации 13.12.2017. – Москва, 2017.

227. Об отчете о деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан за 2017 г.: постановление Государственного Совета РТ от 22.03.2018 № 2211-V ГС // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2018. – № 3.

228. Овчинников И.И. Местное самоуправление в системе народовластия. – Москва, 1999. – 328 с.

229. Организация государственной власти в России и зарубежных странах: учебно-методический комплекс / Авакьян С.А., Арбузкин А.М., Кененова И.П. и др.; рук.авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян – М.: Юстицинформ, 2014. – 692 с.

230. Орлов А.В., Кабанова И.Е. Развитие межмуниципального сотрудничества: формы, проблемы правового регулирования и имущественной ответственности // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2017. – № 2. – С. 3-7.

231. Петроградская А.А. Перспективные формы межмуниципального сотрудничества // Право и экономика. – 2010. – № 11. – С. 7 – 13.

232. Пешин Н.Л. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели и практики взаимоотношений: дис. … д-ра юрид. наук. – Москва, 2007. – 410 с.

233. Полещенко Д.А. Государственная власть и местное самоуправление в Российской империи и Российской Федерации // Журнал российского права. – 2010. – № 11. – С. 100 – 108.

234. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. – Москва: Юриспруденция, 2016. – 456 с.

235. Практика применения законодательства о местном самоуправлении в разъяснениях Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам МСУ. – Москва: Издание Государственной Думы, 2015. – 304 с.

236. Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского МСУ. Стенограмма «круглого стола» от 05.11.2003 // Архив Независимого института выборов.

237. Пуздрач Ю.В. Местное самоуправление: сущность, критерии, условия развития (государственно-правовой аспект анализа): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1994. – 196 с.

238. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник; 4-е изд., пересмотр. и доп. – Москва: Норма, 2009. – 465 с.

239. Савранская О.Л. О вопросах МСУ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 3. – С. 11

240. Савченко А.А. Правовое регулирование управления земельными ресурсами в системе вопросов местного значения поселений: дис. ... канд. юрид. наук. – Волгоград, 2015. – 205 с.

241. Сафин З.Ф. Современная урбанизация и проблемы охраны права собственности на земельные участки // Актуальные проблемы охраны права собственности на природные ресурсы и объекты: междисциплинарный подход: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, посвященной памяти члена-корреспондента Академии наук Республики Татарстан, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Республики Татарстан А.А. Рябова (Казань, 26 – 27 октября 2018 г.) / С.А. Боголюбов, М.М. Бринчук, К.Б. Валиуллина и др.; под ред. З.Ф. Сафина, Е.В. Луневой. – Москва: Статут, 2019. – 302 с.

242. Сафин З.Ф., Лунева Е.В. Использование информации дистанционного зондирования Земли в управлении природными ресурсами и при защите прав на них в Российской Федерации и Республике Беларусь (раздел 4.2) // Проблемы эффективности аграрного и экологического права в условиях интеграционных процессов / Т.И. Макарова [и др.]: под науч. ред. Т.И. Макаровой. – Минск: БГУ, 2021. – 515 с. – С. 331-347.

243. Свиридов Н.Н. Механизм совершенствования конституционно-правового регулирования взаимодействия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления с органами государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. – 2017. – № 7. – С. 28 - 33.

244. Семенов М.И. Самостоятельность по предметам ведения как конституционный принцип МСУ // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 12. – С. 29 – 37.

245. Сергеев А.А. Передача полномочий ОМСУ на региональный уровень государственной власти: правовая природа и пределы дискреции регионального законодателя // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 2. – С. 31 – 37.

246. Сергеев А.А. Система правовых основ МСУ. – Воронеж, 1999. – 173 с.

247. Сергиенко А.М. Правовое регулирование вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований городов федерального значения: дис. … канд. юрид. наук. – Санкт-Петербург, 2009. – 218 с.

248. Сидорова Е.Л. Защита прав физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд: дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2010. – 201 с.

249. Сидорова М.Е. Полномочия ОМСУ в сфере землепользования и строительства и проблемы их реализации: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2014. – 205 с.

250. Силина Т.Б. Разграничение государственной и муниципальной собственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2007. – 26 с.

251. Сокол-Номоконов Э.Н., Макаров А.В. Об особенностях содержания, порядка разработки и принятия правил землепользования и застройки муниципальных образований // Правовые вопросы строительства. – 2004. – № 2.

252. Сорокин Ю.А. Конституционные основы правового регулирования земельных отношений в современной России: дис... канд. юрид. наук. – Орел, 2009. – 212 с.

253. Стенограмма круглого стола «Проблемы реализации и перспективы развития конституционной модели российского МСУ» от 05.11.2003, выступление С.А. Авакьяна. – URL: http://vibori.ru/Publikat/steno51103.htm.

254. Султанов Е.Б. Предметы ведения местного самоуправления (к вопросу о существовании этого феномена) // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2009. – Т. 151. – № 4. – С. 67 – 75.

255. Таболин В.В., Постовой Н.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. – Москва, 2015. – 448 с.

256. Тимофеев Н.С. Местное самоуправление в России: основы и пределы (конституционно-правовые аспекты): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Москва, 2008. – 415 с.

257. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – Москва, 2001. – 355 с.

258. Толстик В.А. К вопросу о юридической силе актов, принятых в рамках делегированных нормотворческих полномочий // Юрист. – 2001. – № 10. – С. 31-34.

259. Троицкий В.С. Делегированное законотворчество: теория и практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Москва, 2005. – 173 с.

260. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (вопр. 20). – Москва: Проспект, 2010. – 742 с.

261. Уваров А.А. Местное самоуправление как форма публичной власти народа в Российской Федерации: учебное пособие. – Москва: Норма; ИНФРА-М, 2017. – 320 с.

262. Уваров А.А. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления (анализ законодательных новаций) // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2016. – № 2. – С. 23 – 27.

263. Умеренко Ю.А. Некоторые проблемы правового режима земель запаса // Современное право. – 2012. – № 7. – С. 74 - 79.

264. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 2. – С. 45 – 55

265. Фазлиева Л.К. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека // Алтайский юридический журнал. – 2018. – № 22. – С. 45 – 48.

266. Фазлиева Л.К., Султанов Е.Б. Вопросы местного значения в области земельных отношений: тенденции развития и проблемы российского законодательства // Вестник КЮИ МВД России. – 2018. – № 4 (34). – С. 460 – 465.

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

268. Фазлиева Л.К. Вопросы местного значения и вопросы ведения МСУ: категориальное соотношение и содержание понятий // Юристъ-Правоведъ. – 2020. – № 1 (92).– С. 26 – 30.

269. Фазлиева Л.К. Полномочия органов местного самоуправления по установлению целевого назначения земель и его разрешенного использования: анализ теоретических проблем // Вестник Томского государственного университета. 2021. № 464. С. 272 – 277.

270. Фазлиева Л.К. Резервирование земельных участков через призму полномочий органов местного самоуправления: правовой и правоприменительный дискурс // Алтайский юридический вестник. 2021. № 1 (33). С. 34 – 38.

271. Фазлиева Л.К. Акты региональной конституционной (уставной) юстиции, затрагивающие полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений как дополнительный нормоконтроль // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы: сборник материалов всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию со дня образования Омской академии МВД. Омск, 2021. С. 106 – 109.

272. Фазлиева Л.К. Конституционная правовая природа наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере земельных отношений: теоретические аспекты и правоприменительная практика // Вестник КЮИ МВД России. – 2023. – № 3 (53). – С. 58 – 63.

273. Хачиев Г.Г. Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2015. – 22 с.

274. Химочка В.С. Барнаульская агломерация как форма межмуниципального взаимодействия территорий // Экономика. Профессия. Бизнес. – 2018. – № 1. – С. 86 – 89.

275. Цирин А.М. Субъекты права муниципальной собственности в Российской Федерации // Современное право. – 2006. – № 7. – С. 80-84.

276. Чалых И.С. Оптимизация института наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочия-

ми в Российской Федерации // Современное право. – 2017. – № 6. – С. 10 – 15.

277. Чиркин В.Е. Некоторые проблемы организации местного самоуправления в зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 66 – 71.

278. Чихладзе Л.Т. Особенности и проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления (на примере государств-участников СНГ) // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 5. – С. 45 – 51.

279. Чуб Н.В., Петров Н.В. Обеспечение доступности медицинской помощи как новелла конституционно-правового статуса института местного самоуправления в Российской Федерации: кадры, инфраструктура, территории // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 6. – С. 33 – 37.

280. Чухвичев Д.В. Законодательная техника: учебное пособие. –Москва, 2010. – 239 с.

281. Шишканов В.А. Реализация полномочий органов местного самоуправления в сфере градостроительства: на примере городов Иркутской области: автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Омск, 2008. – 203 с.

282. Шугрина Е.С. Анализ судебной практики по отдельным вопросам соглашений, заключаемых в порядке части 4 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации МСУ в РФ» // Городское управление. – 2011. – № 2. – С. 21 – 29.

283. Шугрина Е.С. Временное осуществление полномочий одного уровня власти другим уровнем власти в условиях чрезвычайной ситуации // Практика муниципального управления. – 2013. – № 11. – С. 28 – 34.

284. Шугрина Е.С. Модели управления российскими агломерациями // Государственная власть и местное самоуправление. – 2018. – № 2. – С. 39 – 43.

285. Шугрина Е.С. Муниципальное право: учебник. – Москва: Проспект, 2007. – 576 с.

286. Шугрина Е.С. Ответственность за нарушение условий соглашений о передаче отдельных полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 2. – С. 30-34.

287. Шугрина Е.С., Нарутто С.В., Заболотских Е.М. Ответственность органов публичной власти: правовое регулирование и правоприменительная практика. – Москва, 2014. – 347 с.

288. Эйриян Г.Н. Разграничение полномочий между Российской Федерации и ее субъектами в сфере регулирования земельных отношений // Журнал российского права. – 2006. – № 3. – С. 60-71.

289. Эпштейн С. Конституционно-правовое разграничение полномочий в сфере земельных отношений в Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. – Москва, 2006. – 23 с.

290. Marcou G. Les collectivites locales dans les constitutions des Etatsunitaires en Europe // Les Nouveaux Cahiers du Conseilconstitutionnel. –2014. – № 42.

Эмпирические материалы

291. Постановление Европейского суда по правам человека от 23.09.1982 «Спорронг (Sporrong) и Лоннрот (Lonnroth) против Швеции» (жалобы № 7151/75 и 7152/75) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. – Москва, 2000. – Т. 1. – С. 395 – 416.

292. Решение ЕС от 13.12.1979 по делу C-44/79 Hauer v. Land Rheinland-Pfalz. EU:C:1979:290 //Международное правосудие. – 2019. – № 2. – С. 77 – 92.

293. Решение ЕС от 12.09.2006 № 74258/01 Ян Краткий против Словакии // Бюллетень Европейского суда по правам человека. – 2007. – № 3. – С. 33 – 35.

294. Постановление ЕСПЧ от 15.09.2009 по делу «Москаль (Moskal) против Польши» (жалоба № 10373/05) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2010. – № 1.

295. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // ВКС РФ. – 2016. – № 2.

296. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26.04.2016 № 13-П //ВКС РФ. – 2016. – № 5.

297. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.1995 и от 01.02.1996 по «калининградскому» и «читинскому» делам // СЗ РФ. – 1995. – № 50; 1996. – № 7.

298. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13.12.2001 № 16-П // Российская газета. – 2001. – № 250. – 25 декабря.

299. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.07.2008 № 9-П. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

300. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.2004 № 3-П. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

301. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11.05.2012 № 758-О. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

302. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20.12.2010 № 22-П // СЗ РФ. – 2011. – № 1. – Ст. 264.

303. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.06.2006 № 8-П // СЗ РФ. – 2006. – № 28. – Ст. 3117.

304. По делу о проверке конституционности ст. 15, 16 и 1069 ГК РФ, п. 4 ст. 242.2 БК РФ и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации МСУ в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2019 № 26-П // СЗ РФ. – 2019. – № 27. – Ст. 3655.

305. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

306. По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22.03.1999 «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.11.2000 № 15-П // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

307. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.05.2011 № 9-П. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

308. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

309. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

310. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П // ВКС РФ. – 2016. – № 2.

311. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.05.2023 № 27-П //Российская газета. – 2023. – № 126. – 9 июня.

312. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 09.12.2014 № 2744-О // ВКС РФ. – 2015. – № 2.

313. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2000 № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан» // ВКС РФ. – 2000. – № 5.

314. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 03.07.2007 № 714-О-П. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

315. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 22.11.2012 № 2189-О. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

316. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Казанцева Иннокентия Сергеевича на нарушение его конституционных прав частями 3, 4 и 5 статьи 46.1 и частью 6 статьи 46.2 Градостроительного кодекса РФ: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.10.2014 № 2026-О. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

317. По жалобе гражданки Андроновой Ольги Олеговны на нарушение ее конституционных прав положениями статей 39 и 40 Градостроительного кодекса РФ и, статьи 13 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», статей 7 и 8 Закона Санкт-Петербурга «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»: определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.07.2010 № 931-О-О // ВКС РФ. – 2011. – № 2.

318. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 07.12.2006 № 542-О // СЗ РФ. – 2007. – № 10. – Ст. 1260.

319. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 26.04.2016 № 879-О. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

320. Обзор судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10.12.2015) // БВС РФ. – 2016. – № 4.

321. О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации 02.07.2009 № 14 // Российская газета. – 2009. – № 123. – 8 июля.

322. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1: утв. Президиумом ВС РФ 24.12.2014 // БВС РФ. – 2015. – № 3.

323. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.10.2015 № 63-АПГ15-1 (Ненецкий автономный округ). – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

324. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 23.09.2015 № 91-АПГ15-9 (Псковская область). – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

325. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28.12.2015 № 305-КГ15-16785 по делу № А41-73064/2014 (Московская область). – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

326. Определение Верховного Суда РФ от 26.10.2011 № 74-Г11-21. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

327. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14.02.2017 по делу № 306-ЭС16-9944. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

328. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2019 № 308-ЭС19-22080 по делу № А15-4015/2018. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

329. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.11.2019 № 308-ЭС19-22080 по делу № А15-4015/2018. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

330. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 31.07.2020 № 308-ЭС20-6433 по делу № А53-37670/2018. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

331. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.07.2017 № 51-АПГ17-8. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

332. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 20.10.2016 № 44-АПГ16-22. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

333. Определение Верховного Суда РФ от 27.10.2015 № 309-КГ15-5924 по делу № А07-21632/2013. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

334. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 06.04.2017 № 32-АПГ17-1. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

335. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2016 № 4-АПГ16-33. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

336. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 02.03.2016 № 55-АПГ16-1 (Республика Хакасия). – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

337. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного суда Российской Федерации от 17.10.2018 № 55-АПГ18-16. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

338. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2019 № 9-АПА19-39. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

339. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам от 18.04.2018 № 11-АПГ18-3. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

340. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 18.12.2019 № 53-АПА19-45. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

341. Апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.05.2016 № 56-АПГ16-9. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

342. Кассационное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 08.06.2018 № 50-КГ18-3. – URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

343. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 24.12.2019 № 307-ЭС19-13722 по делу № А13-8951/2018. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 27.12.2023).

344. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 12.07.2018 по делу №

66-АПГ18-13. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

345. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26.05.2003 44-Г03-10 // БВС РФ. – 2004. – № 5.

346. О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов: постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 // Экономика и жизнь (Бухгалтерское приложение). – 2013. – № 35.

347. Определение ВАС РФ от 14.03.2011 № ВАС-2269/11 по делу № А57-2002/2010. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

348. Постановление ФАС Уральского округа от 20.12.2010 № Ф09-10379/10-С1 по делу № А07-10594/2010 «Об оставлении без изменения решения Арбитражного суда Республики Башкортостан от 04.10.2010. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

349. Постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 15.07.2016 № 10АП-4767/2016. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

350. Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 26.12.2017 № 77-П. – URL: http: // ks.tatarstan.ru (Дата обращения 17.01.2024).

351. Решение Верховного суда Республики Татарстан от 10.10.2017 № 3а-528/2017. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

352. Решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 23.05.2017 по делу № 3а-13/2017~М-16/2017. – URL: https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html.

353. Апелляционное определение Верховного суда Республики Татарстан от 12.09.2013 по делу № 33-11101/2013. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

354. Апелляционное постановление Верховного Суда Удмуртской Республики по делу № 33-1787/2015. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

355. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 26.12.2019 № Ф05-22408/19 по делу № А41-7447/2019. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

356. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15.08.2019 № Ф08-4492/19 по делу № А15-6072/2016. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

357. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 11.04.2019 № Ф06-44216/19 по делу № А55-22953/2014. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

358. Решение Красноярского краевого суда от 31.08.2017 по делу № 3а-293/2017. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

359. Решение Омского областного суда от 05.05.2017 по делу № 3а-21/2017. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

360. Постановление Федерального Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 11.12.2009 по делу № А28-6194/2009-133/16. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

361. Решение Бардымского районного суда от 15.07.2013 по делу № 2-369/2013~М-334/2013. – URL: https://bsr.sudrf.ru/bigs/portal.html.

362. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 31.01.2011 по делу № А79-7191/20Ю. – URL: http: //www.garant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

363. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 16.08.2016 по делу № А29-10785/2015. – URL: http: //www.consultant.ru (дата обращения: 17.01.2024).

Научное издание

Фазлиева Лилия Канзеловна

Вопросы ведения органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: проблемы теории и практики

Монография

Корректор О.В. Добрыднева
Компьютерная верстка А.К. Блаченова
Дизайн обложки О.В. Добрыднева
Тиражирование К.О. Фролова
Формат 60*84 1/16
Усл. печ. л. 15
Дата подписания в печать 14.06.2024
Тираж 50 экз.

Типография КЮИ МВД России
420064, г. Казань, ул. Оренбургский тракт, 130