



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНОГО ПРАВА

Д.С. Железнов*

СООТНОШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОРОДОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ В СФЕРЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА

Аннотация: Обращение к действующему законодательству Российской Федерации приводит к выводу о том, что правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства осуществляется преимущественно на федеральном уровне. При этом можно выделить всего два случая, когда субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно реализовать свои полномочия в указанной сфере. Первый – если издание соответствующего нормативного акта субъектом Российской Федерации прямо предусмотрено федеральным законодательством. Второй – если соответствующие вопросы напрямую в федеральном законодательстве не урегулированы, однако принятие таких актов не только не запрещается, но и вызвано необходимостью реализации земельных и градостроительных полномочий субъектов Федерации. Автор приводит примеры из законодательства городов Москвы и Санкт-Петербурга для каждого из этих случаев. В настоящей статье также обращено внимание на недостатки действующего законодательства городов федерального значения в сфере предоставления земельных участков для строительства, представлен анализ судебной практики по неоднозначным вопросам.

Ключевые слова: предоставление земельных участков, совместное ведение, города федерального значения, градостроительная деятельность, земельное законодательство, градостроительное законодательство, схемы территориального планирования, нормативы градостроительного проектирования, разрешение на строительство, градостроительные программы

DOI: 10.7256/1994-1471.2014.3.10196

В силу статьи 5 Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция РФ) Россия состоит из равноправных субъ-

ектов, в том числе, двух городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Е.Ю. Бархатова в связи с этим верно указывает, что «пребывание в составе Российской Федерации в качестве ее субъекта предполагает взаимодействие с федеральными органами, участие в их работе. Равноправие всех субъектов Российской Федерации, в том числе во взаимоотношениях с федеральными органами,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

© Железнов Дмитрий Сергеевич

* Аспирант кафедры экологического и природоресурсного права, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
[dzheleznov@bk.ru]
123995, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.



обуславливает их равные правомочия в таких взаимоотношениях»².

Согласно статье 66 Конституции РФ у отдельных видов субъектов Российской Федерации (республик, автономных округов) существует некоторые особенности правового статуса, для городов же федерального значения никакой специфики не установлено. В связи с этим не лишним будет отметить, что признаки самостоятельности субъектов РФ ни в коей мере не означают, что они обладают суверенитетом. Об этом предельно ясно в 2000 году в одном из своих Постановлений высказался Конституционный суд Российской Федерации³.

Определимся с толкованием понятий, вынесенных в заголовок статьи.

Как известно из общей теории права, термин «законодательство» может пониматься как в широком, так и в узком смысле⁴. В связи с этим для целей настоящего исследования термин «законодательство» автор предлагает трактовать в широком смысле, в силу чего оно включает в себя «весь комплекс издаваемых уполномоченными правотворческими органами нормативных актов, начиная с законов и заканчивая ведомственными нормативными правовыми актами»⁵. Под «законодательством в сфере предоставления земельных участков для строительства» будет подразумеваться земельное и градостроительное законодательство, поскольку именно эти отрасли составляют каркас правового регулирования общественных отношений по предоставлению земельных участков для строительства.

Принципиальным и определяющим изложение всей настоящей статьи является вопрос: в чьем ведении находятся две указанные отрасли законодательства – в исключительном ведении Российской Федерации, совместном или исключительно в ведении субъектов Российской Федерации?

По поводу земельного законодательства ответ однозначен. Оно относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и

субъектов Российской Федерации в силу прямого указания Конституции РФ (подпункт «к» пункта 1 статьи 72).

Что касается градостроительного законодательства, то здесь все не так очевидно, поскольку оно в статьях 71–73 Конституции РФ не упоминается. Ясность в этот вопрос внес Конституционный суд Российской Федерации, указав в своем Определении от 01 декабря 2005 г. № 468-О⁶, что «отношения в сфере градостроительной деятельности имеют комплексный, межотраслевой характер, а их содержание составляют преимущественно предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, перечисленные в статье 72 Конституции Российской Федерации, – природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, охрана памятников истории и культуры (пункт «д» части 1), а потому законодательство о градостроительной деятельности в своей основе находится, как и административное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды (пункт «к»), в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, несмотря на отсутствие специального указания на него как обособленную отрасль в статье 72 Конституции Российской Федерации».

Итак, земельное и градостроительное законодательство составляют предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Что это означает в практической плоскости?

Как верно указывает Ю.А. Умеренко, правовое регулирование отношений по предоставлению земельных участков для строительства можно условно разделить на два уровня – федеральный уровень и уровень субъектов Российской Федерации. При этом Российская Федерация предоставляет своим субъектам определенную свободу в регулировании указанных отношений⁷, позволяя тем самым учесть региональную специфику (например,

² Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М., 2010. С. 13.

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 07 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 5.

⁴ Пиголкин А.С., Студеникина М.С. Законодательство: понятие, основные черты, динамика развития // Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 1–3.

⁵ Пиголкин А.С., Студеникина М.С. Указ. соч. С. 5.

⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 01 декабря 2005 г. № 468-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Московской городской Думы о проверке конституционности части 3 статьи 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпункта 42 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2006. № 2.

⁷ Умеренко Ю.А. Особенности правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на федеральном уровне // Современное право. 2012. № 4. С. 63.



социально-экономические особенности развития регионов, исторически сложившуюся застройку населенных пунктов и так далее).

Слово «определенную» Ю.А. Умеренко здесь использует неслучайно, поскольку такая свобода в действительности жестко ограничена рамками закона. В подтверждение сказанного обратимся к нормам Земельного кодекса Российской Федерации⁸ (далее – ЗК РФ) и Градостроительного кодекса Российской Федерации⁹ (далее – ГрК РФ). В силу пункта 1 статьи 2 ЗК РФ нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать ЗК РФ. Согласно пункту 3 статьи 2 ЗК РФ на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права. В соответствии с пунктом 3 статьи 3 РФ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы, регулирующие отношения в области градостроительной деятельности, не могут противоречить ГрК РФ. Таким образом, любые нормативные акты субъектов Российской Федерации, составляющие земельное или градостроительное законодательство, не могут противоречить федеральным нормативным актам.

Сопоставление полномочий Российской Федерации в области земельных и градостроительных правоотношений (статьи 9 ЗК РФ и 6 ГрК РФ) с полномочиями субъектов Российской Федерации в этих двух сферах (статьи 10 ЗК РФ и 7 ГрК РФ) приводит к следующему выводу. Правовое регулирование всех ключевых вопросов в двух указанных сферах остается за федеральным законодателем, субъекты же Российской Федерации в региональном законодательстве могут фактически только лишь прямо дублировать федеральное регулирование соответствующих отношений, конкретизировать реализацию норм федерального законодательства или регулировать те правоотношения, которые напрямую не затронуты на федеральном уровне. Естественно, этот вывод применим и к нормам, регулирующим сферу предоставления земельных участков для строительства.

⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 05 апреля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 05 апреля 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

На основе сказанного можно резюмировать, что полномочия субъектов Российской Федерации в сфере предоставления земельных участков для строительства носят производный или остаточный характер по отношению к соответствующим полномочиям Федерации. Такие полномочия самостоятельно могут быть реализованы субъектами Российской Федерации только в двух случаях:

- 1) если издание соответствующего нормативного акта субъектом Российской Федерации прямо предусмотрено федеральным законодательством;
- 2) если соответствующие вопросы напрямую в федеральном законодательстве не урегулированы, однако принятие таких актов не только не запрещается, но и вызывается необходимостью реализации земельных и градостроительных полномочий субъектов Федерации и вытекает из их публично-правового статуса.

Ниже, на примере законодательства городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, показано, как субъекты Российской Федерации практически могут проводить самостоятельное правовое регулирование в сфере предоставления земельных участков для строительства в тех рамках, которые им установлены федеральным законодателем. В настоящей статье нет смысла подробно останавливаться на тех региональных нормах права, которые прямо дублируют федеральные. Автор также не ставит своей целью представить полный перечень нормативных актов городов федерального значения в сфере предоставления земельных участков, поскольку региональное (особенно московское) законодательство очень подвижно. Достаточной иллюстрацией реализации самостоятельных полномочий в сфере предоставления земельных участков для строительства будут служить по пять примеров для каждого из указанных случаев.

Первый случай. *Вопросы, которые в силу прямого указания федерального законодателя требуют реализации в законодательстве субъектов Российской Федерации:*

1. Состав, порядок подготовки проектов схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, порядок внесения изменений в такие схемы (пункт 10 статьи 15 ГрК РФ).

Каждый субъект Российской Федерации подготавливает схему или схемы территориального планирования. Для городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга ГрК РФ делает исключение в этом вопросе. В силу пункта 3 статьи 63 ГрК РФ документами территориального планирования в этих субъектах Российской Федерации являются генеральные



планы. Следовательно, документы территориального планирования в их классическом понимании в городах Москве и Санкт-Петербурге не принимаются, а содержание схем территориального планирования поглощается содержанием генеральных планов¹⁰. Исходя из этого, пункт 10 статьи 15 ГрК РФ в региональном законодательстве городов федерального значения должен быть реализован в нормативных актах, которые регулируют состав, порядок подготовки и внесения изменений непосредственно в генеральные планы. В городе Москве таким нормативным актом является ГрК города Москвы (глава 4), в Санкт-Петербурге – Закон Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 г. № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»¹¹ (глава 2).

2. Состав, порядок подготовки и утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования (пункт 5 статьи 24 ГрК РФ).

Содержание нормативов градостроительного проектирования определено в законодательстве нечетко. Согласно пункту 4 статьи 24 ГрК РФ они содержат минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной, транспортной инфраструктур, благоустройства территории).

Как верно отмечает А.В. Жигачев¹², в нормативах градостроительного проектирования должны содержаться следующие важные показатели: а) плотность застройки территорий; б) плотность сети автомобильных дорог; в) плотность сети общественного пассажирского транспорта; г) расчетные показатели потребности в территориях для: хранения индивидуального автомобильного транспорта, размещения административно-управленческих объектов, размещения объектов физкультурно-оздоровительного назначения, размещения объектов торговли и общественного питания, размещения объектов почтовой и иной связи, размещения объектов коммунального и бытового обслуживания, размещения объектов здравоохранения и социального обслужи-

вания, образования и культуры, размещения объектов для отдыха и досуга населения, расчетные показатели потребности в озелененных территориях, расчетные показатели пешеходной и транспортной доступности объектов системы образования, объектов медицинского, социального, культурного обслуживания населения, объектов физической культуры и спорта; ж) расчетные показатели обеспеченности жителей энерго-, тепло-, газоснабжением, водоснабжением и водоотведением; и так далее.

Как видно из тех вопросов, по которым принимаются нормы градостроительного проектирования, они играют важнейшую роль в процессе застройки населенных пунктов, а конкретизация пункта 5 статьи 24 ГрК РФ в региональном законодательстве представляется необходимой. В городе Москве указанная норма реализована в статье 22 ГрК города Москвы, а в Санкт-Петербурге этому вопросу посвящено отдельное Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 февраля 2011 г. № 209 «Об утверждении Положения о составе и порядке подготовки Региональных нормативов градостроительного проектирования, применяемых на территории Санкт-Петербурга»¹³.

3. Состав и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки (пункт 17 статьи 31 ГрК РФ).

Необходимо заметить, что указанный пункт применим также в случаях внесения изменений в правила землепользования и застройки (пункт 1 статьи 34 ГрК РФ). В литературе высказывается заслуживающая внимания позиция, что пункту 17 статьи 31 ГрК РФ противоречит пункт 6 статьи 31 ГрК РФ¹⁴, в силу которого одновременно с принятием решения о подготовке проекта правил землепользования и застройки главой местной администрации утверждаются состав и порядок деятельности комиссии по подготовке проекта правил землепользования и застройки. На наш взгляд, действительно пункт 6 (в котором содержится общее правило) необоснованно блокирует действие пункта 17 (которым могут быть установлены исключения из общего правила).

В целях устранения этой правовой коллизии предлагается дополнить пункт 6 статьи 31 ГрК

¹⁰ Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. С. 144.

¹¹ Закон Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 г. № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. Специальный выпуск. 2009.

¹² Жигачев А.В. О значении нормативов градостроительного проектирования в градостроительных правоотношениях // СПС «КонсультантПлюс».

¹³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 16 февраля 2011 г. № 209 «Об утверждении Положения о составе и порядке подготовки Региональных нормативов градостроительного проектирования, применяемых на территории Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 3.

¹⁴ См.: Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2007. С. 247.



РФ словами «если иное не установлено законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

4. Иные случаи, когда выдача разрешения на строительство не требуется (пункт 17 статьи 51 ГрК РФ).

Московский законодатель воспользовался своим правом установить иные случаи, когда выдача разрешения на строительство не требуется, указав в пункте 7 статьи 49 ГрК Москвы следующие случаи: 1) для размещения объектов благоустройства территории¹⁵, 2) для выполнения работ по реконструкции, капитальному ремонту инженерных коммуникаций и объектов улично-дорожной сети, не требующих подготовки проектной документации, 3) для выполнения работ по изменению объектов капитального строительства и (или) их частей, если такие изменения не затрагивают конструктивные и иные характеристики их надежности и безопасности, не нарушают права третьих лиц и не превышают предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительными планами соответствующих земельных участков. В законодательстве города Санкт-Петербурга иных случаев, когда выдача разрешения на строительство не требуется, за исключением установленных федеральным законодательством, не установлено.

5. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в собственности субъектов Российской Федерации земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они вправе распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах (пункт 1.1 статьи 30 ЗК РФ).

Специального нормативного акта в развитие указанного положения ни в городе Москве, ни городе Санкт-Петербурге к настоящему мо-

менту не принято. При этом интерес вызывает одно из судебных решений. В Постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 04 апреля 2012 г. № 09АП-5236/2012-АК по делу № А40-102808/11-154-870¹⁶ сделан вывод о том, что в качестве нормы права, конкретизирующей пункт 1.1 статьи 30 ЗК РФ в московском законодательстве, выступает пункт 4 статьи 8 Закона г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве»¹⁷. Согласно этому пункту в случаях, не предусмотренных частью 3 настоящей статьи, договор аренды земельного участка заключается с победителем торгов (конкурсов, аукционов) в соответствии с условиями торгов.

Однако такой вывод суда нельзя признать правильным, поскольку указанный пункт не устанавливает конкретного перечня случаев предоставления земельных участков исключительно на торгах, о котором прямо упоминает пункт 1.1 статьи 30 ЗК РФ. Более того, пункт 4 статьи 8 вообще должен быть исключен из московского законодательства по той причине, что им фактически исключается процедура предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов (то есть без проведения торгов) и нарушается право заинтересованных лиц на предоставление земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов. Аналогичные выводы по схожим обстоятельствам находят отражение в судебной практике Верховного суда¹⁸, по делу об оспаривании прокурором Кемеровской области постановления администрации Кемеровской области от 24 сентября 2010 года № 426 «О предоставлении земельных участков для строительства исключительно на торгах».

Второй случай. Вопросы, которые напрямую в федеральном законодательстве не урегулированы, однако приняты региональных актов по этим вопросам не только не запрещается, но и вызывается необходимостью реализации полномочий в области градостроительства и землепользования субъектов Федерации.

1. Разграничение полномочий между законодательным и высшим исполнительным органами государственной власти субъекта РФ в сфере градостроительства.

¹⁵ Во исполнение указанного пункта принято Постановление Правительства Москвы от 27 августа 2012 г. № 432-ПП «О видах, параметрах и характеристиках объектов благоустройства территории, для размещения которых не требуется получение разрешения на строительство, и видах работ по изменению объектов капитального строительства и (или) их частей, не затрагивающих конструктивные и иные характеристики их надежности и безопасности, не нарушающих права третьих лиц и не превышающих предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции, установленные градостроительными планами соответствующих земельных участков, для выполнения которых не требуется получение разрешения на строительство» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 49.

¹⁶ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 04 апреля 2012 г. № 09АП-5236/2012-АК по делу № А40-102808/11-154-870 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 71.

¹⁸ Определение Верховного Суда РФ от 27 апреля 2011 г. № 81-Г11-7 // СПС «КонсультантПлюс».



В законодательстве городов федерального значения этому вопросу уделено значительное внимание. В Москве разграничение полномочий между Московской городской Думой и Правительством Москвы закрепляется в ГрК города Москвы (статьи 6 и 7). В Санкт-Петербурге действует Закон Санкт-Петербурга от 24 ноября 2009 г. № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге», в статье 1 которого прямо сказано, что настоящий закон устанавливает разграничение полномочий органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере регулирования градостроительной деятельности.

2. Установление структуры и положений об органах исполнительной власти субъекта Федерации, уполномоченных в области градостроительной деятельности.

В городе Москве система органов исполнительной власти закрепляется в Перечне органов исполнительной власти города Москвы, подведомственных Правительству Москвы, утвержденном Указом Мэра Москвы от 19 июля 2007 г. № 44-УМ «Об органах исполнительной власти города Москвы»¹⁹. Пункт 1 указанного Перечня перечисляет шесть органов исполнительной власти, уполномоченных в сфере градостроительной политики и градостроительства: Департамент градостроительной политики города Москвы, Департамент строительства города Москвы, Комитет государственного строительного надзора города Москвы (Мосгосстройнадзор), Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы (Москомархитектура), Комитет города Москвы по ценовой политике в строительстве и государственной экспертизе проектов, Комитет города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства.

В городе Санкт-Петербурге система органов исполнительной власти закрепляется в Постановлении Губернатора Санкт-Петербурга от 31 мая 2012 г. № 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»²⁰. В этом нормативном акте указаны три органа исполнительной власти, имеющих полномочия в сфере градостроительства: Комитет по градостроительству и архитектуре, Комитет по строительству, Служба государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга.

Деятельность каждого из указанных органов исполнительной власти регулируется своим Положением, утвержденным соответственно Правительством Москвы или Правительством Санкт-Петербурга.

3. Создание совещательных органов субъекта Федерации в области градостроительной деятельности (градостроительных советов) и утверждение положений о них.

Такие совещательные органы в области градостроительства функционируют в обоих городах федерального значения. В Москве в силу пункта 1 статьи 9 ГрК Москвы в городе Москве создаются постоянно действующие межведомственные совещательные органы при Правительстве Москвы – городская комиссия по вопросам градостроительства, землепользования и застройки²¹ и окружные (в административных округах города Москвы²²) комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки. В городе Санкт-Петербурге действует Совет по вопросам градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга²³.

4. Утверждение региональных градостроительных программ в области градостроительной деятельности.

В городе Москве Постановлением Правительства Москвы от 03 октября 2011 г. № 460-ПП утверждена Государственная программа города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2016 года²⁴. Указанная программа затрагивает целый комплекс вопросов и содержит в себе 17 подпрограмм (среди них «Развитие транспортной системы», «Развитие здравоохранения города Москвы», «Градостроительная политика», «Имущественно-земель-

²¹ См.: Постановление Правительства Москвы от 07 апреля 2009 г. № 270-ПП «О создании Городской комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы и об утверждении Положений о Городской и окружной комиссиях по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 23.

²² См., например: Распоряжение Правительства Москвы от 30 января 2009 г. № 126-РП «О составе Комиссии по вопросам градостроительства, землепользования и застройки при Правительстве Москвы в Центральном административном округе города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2009. № 10.

²³ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 06 марта 2013 г. № 150 «О Совете по вопросам градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга».

²⁴ Постановление Правительства Москвы от 03 октября 2011 г. № 460-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2016 гг.» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 58.

¹⁹ Указ Мэра Москвы от 19 июля 2007 г. № 44-УМ «Об органах исполнительной власти города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 43.

²⁰ Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31 мая 2012 г. № 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2012. № 6.



ная политика города Москвы» и другие). В городе Санкт-Петербурге единая комплексная градостроительная программа в настоящее время отсутствует, но существуют несколько программ в отдельных сферах градостроительной деятельности: например, «О Региональной программе «Стимулирование развития жилищного строительства в Санкт-Петербурге» на 2011–2015 годы»²⁵, «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге»²⁶.

5. Утверждение административных регламентов исполнения государственных функций и оказания государственных услуг в области градостроительной деятельности.

В городах федерального значения принято большое количество административных регламентов в сфере земельных и градостроительных отношений. Приведем для наглядности по два примера. В городе Москве действуют Административный регламент предоставления государственной услуги «Подготовка, утверждение и изменение градостроительных планов земельных участков»²⁷, Административный регламент предоставления государственной услуги города Москвы «Согласование межевого плана границ земельного участка»²⁸ и другие. В городе Санкт-Петербурге – Административный регламент по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов индивидуального жилищного строительства²⁹, Административный регламент ко-

митета по градостроительству и архитектуре по предоставлению государственной услуги «Предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории Санкт-Петербурга»³⁰ и иные.

По приведенным примерам видно, что региональный законодатель городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга активно реализует свои самостоятельные полномочия в сфере предоставления земельных участков для строительства.

Однако нельзя обойти вниманием тот факт, что законодательство двух рассматриваемых субъектов Российской Федерации в этой сфере несвободно и от типичных недостатков, присутствующих законодательству многих других субъектов Российской Федерации.

Первый недостаток. Зачастую наблюдается полное и потому совершенно бессмысленное копирование в региональное законодательство федеральных норм. Так, московский законодатель пунктом 1 статьи 35 и пунктом 1 статьи 38 ГрК Москвы целиком дублируют соответственно пункт 2 статьи 30 и пункт 5 статьи 41 ГрК РФ, а подпунктом 1 пункта 1 статьи 1 Закона г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве» в усеченном виде воспроизводит подпункт 1 пункта 1 статьи 1 ЗК РФ. Можно привести и другие примеры.

Представляется целесообразным в подобных случаях принимать нормативные акты об особенностях применения федерального законодательства на территории конкретного субъекта Российской Федерации. Тем более, положительные примеры такого правотворчества в городах федерального значения имеются. В городе Москве с целью сохранения исторических территорий и территорий зон охраны объектов культурного наследия столицы Российской Федерации действует Закон г. Москвы от 09 июня 2004 г. № 40 «Об особом порядке регулирования градостроительной деятельности на исторических территориях города Москвы и на территориях зон охраны объектов культурного наследия в городе Москве»³¹.

²⁵ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 24 мая 2011 г. № 624 «О Региональной программе «Стимулирование развития жилищного строительства в Санкт-Петербурге» на 2011–2015 годы» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 6.

²⁶ Закон Санкт-Петербурга от 06 мая 2008 г. № 238–39 «Об адресной программе Санкт-Петербурга «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2008. № 18.

²⁷ Утвержден Постановлением Правительства Москвы от 25 мая 2011 г. № 229-ПП «О Порядке подготовки, утверждения, изменения и отмены градостроительных планов земельных участков» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 32.

²⁸ Утвержден Постановлением Правительства Москвы от 15 мая 2012 г. № 199-ПП «Об утверждении административных регламентов предоставления государственных услуг Департаментом земельных ресурсов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2012. № 29.

²⁹ Утвержден Распоряжением Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга от 08 февраля 2011 г. № 379 «Об утверждении Административного регламента администраций районов Санкт-Петербурга по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на строительство объектов индивидуального жилищного строительства» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2011. № 15.

³⁰ Распоряжение Комитета по градостроительству и архитектуре Правительства Санкт-Петербурга от 17 февраля 2010 г. № 436 «Об утверждении Административного регламента Комитета по градостроительству и архитектуре по предоставлению государственной услуги «Предоставление сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности, осуществляемой на территории Санкт-Петербурга».

³¹ Закон г. Москвы от 09 июня 2004 г. № 40 «Об особом порядке регулирования градостроительной деятельности на исторических территориях города Москвы и на территориях зон охраны объектов культурного наследия в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 39.



В городе Санкт-Петербурге с аналогичной целью принят Закон Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга»³².

Второй недостаток. Несмотря на активную правотворческую работу в городах федерального значения, наблюдаются пробелы в правовом регулировании предоставления земельных участков для строительства по тем вопросам, которые прямо отнесены федеральным законодателем к регулированию на региональном уровне. В качестве примеров можно привести уже упоминавшиеся ранее пункт 4 статьи 28 ГрК РФ, пункт 1.1 статьи 30 ЗК РФ.

Отмеченные недостатки должны быть устранены путем внесения изменений в действующие нормативные акты, что будет свидетельствовать о высоком уровне юридической техники и зрелости развития регионального законодательства в указанных субъектах Российской Федерации.

Изложенное выше позволяет сформулировать следующие выводы:

1. Правовой каркас регулирования общественных отношений по предоставлению земельных участков для строительства составляет земельное и градостроительное законодательство. Обе отрасли законодательства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Практически все правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства сосредоточено в федеральных нормативных актах. Полномочия субъектов Российской Федерации в этой сфере носят остаточный или производный характер от полномочий Федерации. Эти полномочия могут быть самостоятельно

реализованы субъектами Российской Федерации только в двух случаях: 1) если издание соответствующего нормативного акта субъектом Российской Федерации прямо предусмотрено федеральным законодательством, 2) если соответствующие вопросы напрямую в федеральном законодательстве не урегулированы, однако принятие таких актов не только не запрещается, но и вызывается необходимостью реализации градостроительных полномочий субъектов Федерации и вытекает из их публично-правового статуса.

2. Региональное законодательство городов федерального значения в сфере предоставления земельных участков для строительства несвободно от недостатков: а) бессмысленное дублирование федеральных норм, б) отсутствие нормативного регулирования тех вопросов, которые напрямую отнесены к полномочиям субъектов Российской Федерации. Эти недостатки должны быть устранены путем внесения изменений в действующие нормативные акты.

3. Необходимо дополнить Постановление Правительства Москвы от 30 декабря 2008 г. № 1258-ПП «О порядке организации и проведения публичных слушаний при осуществлении градостроительной деятельности в городе Москве» и Закон Санкт-Петербурга от 20 июля 2006 г. № 400-61 «О порядке организации и проведения публичных слушаний и информирования населения при осуществлении градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» нормами, конкретизирующими пункт 4 статьи 28 ГрК РФ.

4. Требуется дополнить пункт 6 статьи 31 ГрК РФ словами «если иное не установлено законами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

5. Надлежит исключить пункт 4 из статьи 8 Закона г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве».

Библиография

1. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М., 2010. С. 13. – 256 с.
2. Жигачев А.В. О значении нормативов градостроительного проектирования в градостроительных правоотношениях // СПС «КонсультантПлюс».

³² Закон Санкт-Петербурга от 19 января 2009 г. № 820-7 «О границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга и режимах использования земель в границах указанных зон и о внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга и границах зон охраны объектов культурного наследия на территории Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2009. № 7/1.



3. Королев А.Н., Плешакова О.В. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2007. – 504 с.
4. Пиголкин А.С., Студенкина М.С. Законодательство: понятие, основные черты, динамика развития // Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. – 154 с.
5. Трутнев Э.К., Бандорин Л.Е. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. М.: Проспект, 2010. – 744 с.
6. Умеренко Ю.А. Особенности правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на федеральном уровне // Современное право. 2012. № 4. С. 63–71.

References

1. Barkhatova E.Yu. Kommentarii k Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii (postateinyi). M., 2010. S. 13. – 256.
2. Zhigachev A.V. O znachenii normativov gradostroitel'nogo proektirovaniya v gradostroitel'nykh pravootnosheniyakh // SPS «Konsul'tantPlyus». 2012.
3. Korolev A.N., Pleshakova O.V. Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii (postateinyi). 3-e izd., pererab. i dop. M.: Yustitsinform, 2007. – 504.
4. Pigolkin A.S., Studenkina M.S. Zakonodatel'stvo: ponyatie, osnovnye cherty, dinamika razvitiya // Rossiiskoe zakonodatel'stvo: problemy i perspektivy. M., 1995. – 154.
5. Trutnev E.K., Bandorin L.E. Kommentarii k Gradostroitel'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii. M.: Prospekt, 2010. – 744.
6. Umerenko Yu.A. Osobennosti pravovogo regulirovaniya zemel'nykh otnoshenii v gorodakh federal'nogo znacheniya Moskve i Sankt-Peterburge na federal'nom urovne // Sovremennoe pravo. 2012. № 4. S. 63–71.

Материал поступил в редакцию 9 ноября 2013 г.