

УДК 349.414

Особенности правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на федеральном уровне

Ю.А. УМЕРЕНКО,

кандидат юридических наук,
заместитель начальника отдела по реализации федеральных целевых программ,
национальных и приоритетных проектов Управления земельного фонда
Федерального агентства по управлению государственным имуществом
e-mail: student4@bk.ru

Рассматривается и анализируется земельное законодательство Российской Федерации с целью выявления особенностей правового регулирования на федеральном уровне земельных отношений на территориях городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга.

Ключевые слова: правовое регулирование, города федерального значения, земельные отношения, земельный участок, право собственности.

Features of legal regulation of the ground relations in the cities of federal value Moscow and St. Petersburg at federal level

Umerenko Y.

This article is about the ground legislation of the Russian Federation for the purpose of revealing of features of legal regulation at federal level of ground relations in territory of cities of federal value — Moscow and St. Petersburg is considered and analyzed.

Keywords: legal regulation, cities of federal value, ground relations, the ground area, the property right.

Согласно ст. 5 Конституции РФ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов — равноправных субъектов Российской Федерации (далее — субъекты РФ).

Частью 4 ст. 5 Конституции РФ установлено, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты РФ между собой равноправны.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции РФ она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации.

Пребывание в составе Российской Федерации в качестве ее субъекта предполагает взаимодействие с федеральными органами, участие в их работе. Равноправие всех субъектов РФ, в том числе во взаимоотношениях с федеральными органами, обуславливает их равные правомочия в таких взаимоотношениях¹.

Таким образом, Конституция РФ устанавливает формальное равноправие субъектов и уравнивает их как в отношениях с федеральной властью, так и в отношениях между собой.

Согласно п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, в частности, находится земельное законодательство.

В этой связи можно разделить правовое регулирование земельных отношений на два уровня — федеральный уровень и уровень субъектов РФ, одновременно отметив, что Российская Федерация предоставляет субъектам РФ определенную свободу в регулировании земельных отношений.

Вместе с тем эта свобода является довольно ограниченной, о чем свидетельствует анализ Земельного кодекса РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ² (далее — Земельный кодекс) и ряда иных нормативных правовых актов.

Согласно п. 1 ст. 2 Земельного кодекса земельное законодательство в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Земельное законодательство состоит из Земельного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

Нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов РФ, должны соответствовать Земельному кодексу.

При этом п. 3 ст. 2 Земельного кодекса установлено, что на основании и во исполнение Земельного кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов РФ органы испол-

¹ См.: Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). — М., 2010. С. 13.

² СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

нительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права.

Пункт 1 ст. 9 Земельного кодекса определяет, что к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:

- установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;

- установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;

- государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства;

- осуществление государственного земельного надзора;

- установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд;

- резервирование земель, изъятие земельных участков, в том числе путем выкупа, для нужд Российской Федерации;

- разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;

- иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией РФ, данным кодексом, федеральными законами.

Эти полномочия реализуют соответствующие федеральные органы государственной власти, к компетенции которых законодательство относит вопросы регулирования земельных отношений.

Основой осуществления полномочий Российской Федерации в области земельных отношений, как справедливо отметил О.И. Крассов, являются положения Конституции РФ, имеющие принципиальное значение для развития всего земельного законодательства¹.

Федеральная политика в области регулирования земельных отношений на практике реализуется посредством издания федеральных законов, которым должны соответствовать законы субъектов РФ и акты органов исполнительной власти субъектов РФ.

В связи с этим создается ситуация, когда субъекты РФ практически не осуществляют правовое регулирование земельных отношений на местах, в том числе отличное от федерального регулирования, что, по сути, делает бессмысленным, за редким исключением, отнесение земельного законодательства к предметам совместного ведения Российской Феде-

рации и ее субъектов и не позволяет учитывать территориально-экономические различия и особенности многочисленных субъектов РФ.

Необходимо отметить, что правовое регулирование земельных отношений субъектами РФ, как правило, дублирует регулирование земельных правоотношений на федеральном уровне либо конкретизирует реализацию норм, содержащихся в федеральных законах и подзаконных нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти.

Пункт 1 ст. 10 Земельного кодекса определил, что к полномочиям субъектов РФ относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов РФ; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Совокупный анализ вышеуказанных норм позволяет сделать вывод: Российская Федерация обладает значительно большими по сравнению с субъектами РФ полномочиями в области земельных отношений; полномочия субъектов РФ в области правового регулирования земельных отношений носят остаточный либо производный характер, если соответствующие вопросы земельных отношений не урегулированы федеральным законодательством либо если издание нормативного правового акта субъекта РФ прямо не предусмотрено федеральным законом либо подзаконным нормативным правовым актом.

Однако вопросов земельно-правового характера, не урегулированных федеральным законодательством, не так много, при этом случается, когда субъекты РФ вправе или обязаны издать соответствующие нормативные правовые акты, касающиеся регулирования земельных правоотношений, также немного.

Вместе с тем законодательство Российской Федерации позволяет говорить о наличии на федеральном уровне особенностей в правовом регулировании земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге, которые обусловлены их особым статусом как полноправных субъектов Федерации.

Так, согласно ч. 2 ст. 70 Конституции РФ Москва является столицей Российской Федерации. Статус столицы Российской Федерации — города федерального значения Москвы — определен Законом РФ от 15.04.1993 № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»².

¹ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. — М., 2009. С. 72.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

Москва как столица Российской Федерации обладает рядом особых признаков, которые присущи и Санкт-Петербургу, в силу того что этот город также продолжительное время был столицей.

Во-первых, это населенные пункты (города) в границах законодательно определенной территории, установленной высшими органами власти либо путем референдума граждан суверенного государства. Во-вторых, эти города отличаются устойчивостью и стабильностью, непосредственно связаны с возникновением и развитием государства, их памятниками, знаменательными датами, объектами государственного значения, символами — и этим олицетворяют самобытность, уникальность, цивилизационную специфику государства, приверженность историческим нравственным принципам, а также выполняют функцию консолидации граждан своей страны. В-третьих, в городах федерального значения расположены преимущественно все государственные (федеральные) органы власти, из которых осуществляется управление территорией государства, и представительства иностранных государств. В-четвертых, это объективно привилегированные города, о развитии которых государство проявляет особую заботу (а не просто осуществляет защиту) вследствие их исключительной социальной-экономической и политической роли¹.

Среди прочего нужно учитывать тот факт, что в городах федерального значения располагаются различные органы и институты государственной власти, обеспечивающие выполнение и реализацию возложенных на государство функций, а также огромную плотность населения этих городов, в связи с чем правовое регулирование земельных отношений в них приобретает особую значимость и актуальность.

Теперь целесообразно рассмотреть конкретные и наиболее важные особенности правового регулирования земельных отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге на федеральном уровне.

1. В соответствии со ст. 236 части первой ГК РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ² гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определенно свидетельствующие о его устраниении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество.

Отказ от права собственности не влечет прекращения прав и обязанностей собственни-

ка в отношении соответствующего имущества до приобретения права собственности на него другим лицом. По общему правилу, согласно п. 1 ст. 225 ГК РФ объекты гражданских прав, от права собственности на которые отказались, приобретают режим бесхозяйной вещи.

Однако представляется сомнительной возможность отнесения земельного участка к категории «вещь».

Кроме того, необходимо учитывать, что в соответствии с п. 2 ст. 214 ГК РФ земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

В.В. Чубаров правильно отметил по этому поводу, что при отсутствии данных, свидетельствующих о принадлежности земельного участка на праве собственности физическому или юридическому лицу либо муниципальному образованию, земельный участок признается государственной собственностью³.

В связи с этим земельные участки, от права собственности на которые отказался собственник, в силу закона являются государственной собственностью.

Согласно п. 3 ст. 18 Земельного кодекса в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью субъекта Российской Федерации — соответственно города федерального значения Москвы либо города федерального значения Санкт-Петербурга, если законами указанных субъектов РФ не установлено, что такой земельный участок является собственностью муниципальных образований, находящихся на территориях указанных субъектов.

При этом в соответствии с п. 1.1 ст. 19 Земельного кодекса, если иное не предусмотрено другими федеральными законами, земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью городского округа, городского или сельского поселения либо в случае расположения такого земельного участка на межселенной территории — собственностью муниципального района по месту расположения земельного участка.

Таким образом, можно выделить первую особенность правового регулирования земель-

¹ См. более подробно: *Сабаева С.В.* Статус столицы Российской Федерации как объект конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 3.

² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ *Чубаров В.В.* Проблемы правового регулирования недвижимости. — М., 2006. С. 189.

ных отношений на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга: земельный участок, от права собственности на который собственник отказался, является с даты государственной регистрации прекращения права собственности на него собственностью города федерального значения.

Одновременно данным субъектам РФ предоставляется своими законами установить, что земельные участки, от права собственности на которые отказались, переходят в собственность муниципальных образований, на территориях которых находятся соответствующие земельные участки, что ставит города федерального значения в более выгодное положение по сравнению с иными субъектами РФ.

Наличие такой особенности обусловлено большой плотностью населения в этих городах и ограниченностью земельных ресурсов, которые могут быть использованы для строительства и развития соответствующих территорий.

2. Статьи 30—32 Земельного кодекса определяют порядок предоставления земельных участков для строительства. В соответствии с данными статьями предоставление земельных участков для строительства осуществляется с предварительным согласованием места размещения объекта либо без предварительного согласования. Одной из процедур по предоставлению земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта является выбор земельного участка, подготовка которого в соответствии с п. 2 ст. 31 Земельного кодекса осуществляется органами местного самоуправления.

Однако п. 10 ст. 31 Земельного кодекса устанавливает, что в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге выбор земельных участков для строительства осуществляется органом исполнительной власти соответствующего субъекта РФ, если иное не предусмотрено законами этих субъектов.

Данная особенность обусловлена необходимостью проведения единой градостроительной политики на территориях городов федерального значения и ограниченностью земельных ресурсов.

При этом, предоставляя городам федерального значения право установить иное, законодатель не конкретизировал, о чем именно идет речь. Вместе с тем с учетом ранее рассмотренной особенности и совокупного анализа ст. 31 Земельного кодекса следует вывод, что речь идет о возможности передачи законом города федерального значения полномочий по подготовке акта выбора земельного участка органам местного самоуправления.

3. Согласно п. 1 ст. 71 Земельного кодекса под государственным земельным надзором понимаются деятельность уполномоченных феде-

ральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, анализу и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Пункт 1 ст. 72 Земельного кодекса устанавливает, что муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами.

В соответствии с п. 2 ст. 72 Земельного кодекса муниципальный земельный контроль за использованием земель на территории муниципального образования осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

При этом п. 2.1 ст. 72 Земельного кодекса устанавливает, что законами субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга полномочия органов местного самоуправления на осуществление земельного контроля за использованием земель и установление порядка его осуществления, предусмотренные пунктами 1 и 2 данной статьи, могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов.

Наличие данной особенности обусловлено необходимостью осуществления более жесткого земельного надзора для обеспечения проведения единой градостроительной политики и наиболее рационального и эффективного управления и распоряжения земельными ресурсами на территориях городов федерального значения в силу их особой значимости как пространственного базиса для развития территорий этих городов.

Данная особенность в отличие от рассмотренных выше имеет иную правовую конструкцию: на территориях городов федерального значения полномочия по земельному надзору осуществляются органами местного самоуправления, если законами городов Москвы и Санкт-Петербурга они не отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов РФ.

4. Согласно п. 1 ст. 84 Земельного кодекса установлением или изменением границ населенных пунктов является: 1) утверждение или изменение генерального плана городского округа, поселения, отображающего границы населенных пунктов, расположенных в границах соответствующего муниципального образования; 2) утверждение или изменение схемы территориального планирования муниципального района, отображающей границы сельских населенных пунктов, расположенных за пределами границ поселений (на межселенных территориях).

Одновременно в п. 2 ст. 84 Земельного кодекса закреплено, что утверждение изменения границ городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется по решению Совета Федерации ФС РФ.

Необходимость введения специальных правил в отношении этих городов диктуется особым статусом Москвы и Санкт-Петербурга как полноправных субъектов Федерации. Тем самым границы городов федерального значения одновременно выполняют функции границ населенных пунктов и границ субъектов Федерации.

Их изменение должно учитывать не только юридические последствия установления или изменения границ населенных пунктов, но и конституционно-правовой статус субъекта РФ: любое изменение границ города федерального значения означает изменение границ сопредельного субъекта РФ. При этом меняется не только категория земель, включаемых в границы города, но и сфера пространственной юрисдикции органов государственной власти, органов местного самоуправления, расположенных на смежных территориях¹.

Нелишне отметить, что до 1 января 2007 г. согласно п. 4 ст. 84 Земельного кодекса черта указанных городов подлежала утверждению и изменению федеральным законом по согласованному представлению законодательных органов Москвы и Московской области, а также законодательных органов Санкт-Петербурга и

Ленинградской области, а в период действия Градостроительного кодекса РФ 1998 года (до 1 июля 2006 г.) даже имела место существенная коллизия между его ст. 36 и приведенным положением прежней редакции ст. 84 Земельного кодекса, поскольку согласно ст. 36 Градостроительного кодекса РФ 1998 года проекты черты Москвы и Санкт-Петербурга подлежали утверждению Правительством РФ по итогам их разработки органами государственной власти данных городов и согласования с органами государственной власти сопредельных территорий (т. е. Московской и Ленинградской областей)².

5. Согласно п. 3 ст. 86 Земельного кодекса границы и правовой режим пригородных зон, за исключением пригородных зон городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, утверждаются и изменяются законами субъектов РФ.

При этом п. 4 ст. 86 Земельного кодекса определил, что границы и правовой режим пригородных зон городов федерального значения утверждаются и изменяются федеральными законами.

Данные нормы предполагают особую правовую конструкцию определения границ и правового режима пригородных зон городов федерального значения, состоящую из двух этапов — разработки правового режима пригородных зон и определения их границ законом субъекта РФ и их последующего утверждения и изменения на основании федерального закона.

С одной стороны, наличие подобной правовой конструкции позволяет установить более стабильный правовой режим пригородных зон городов федерального значения, с другой стороны, данная конструкция делает весьма длительной процедуру изменения такого правового режима. Наличие такой правовой конструкции обусловлено фактом совпадения пригородных зон городов федерального значения с границами соседних субъектов РФ, т. е. Московской области и Ленинградской области, и призвано обеспечивать их интересы.

6. Статья 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»³ (далее — Вводный закон) устанавливает основания для разграничения государственной собственности на землю между публично-правовыми образованиями.

Пунктом 2 ст. 3.1 Вводного закона установлено, что в целях разграничения государствен-

¹ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (постатейный) / С.Н. Волков, М.И. Васильева, Е.А. Галиновская и др. / отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. — М., 2009. С. 584.

² См. более подробно: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) / С.А. Боголюбов, Д.С. Бондаренко, Е.А. Галиновская и др. / под ред. С.А. Боголюбова. — СПб., 2009. С. 320.

³ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

ной собственности на землю к собственности субъектов РФ относятся: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов, земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов РФ; иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и земли.

Одновременно п. 3 ст. 3.1 Вводного закона закреплено, что в целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся: земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований; земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления; иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов РФ земельные участки и земли.

При этом в п. 4 ст. 3.1 Вводного закона закреплено, что к собственности субъектов РФ — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга относятся земельные участки, указанные в пунктах 2 и 3 данной статьи и расположенные в границах этих субъектов.

В силу перечисленных норм право собственности городов федерального значения возникает на земельные участки, находящиеся в границах муниципальных образований, входящих в границы городов Москвы и Санкт-Петербурга, независимо от факта нахождения на соответствующих земельных участках объектов недвижимого имущества, находящихся в муниципальной собственности, и факта предоставления земельных участков юридическим лицам, созданным и находящимся в ведении органов местного самоуправления.

Вышеуказанная норма является исключением из общих принципов, заложенных законодателем при разграничении государственной собственности на землю, в силу ограниченности земельных ресурсов в городах федерального значения и необходимости проведения единой градостроительной политики.

7. В соответствии с абзацем вторым п. 10 ст. 3 Вводного закона распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется

органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Абзацем третьим п. 10 данной статьи установлено, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в поселениях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов РФ, осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

При этом абзацем четвертым п. 10 ст. 3 Вводного закона установлено, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в субъектах РФ — городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге осуществляется органами исполнительной власти указанных субъектов, если их законами не установлено, что данные полномочия осуществляются органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований городов федерального значения, а также если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

Очевидно, что законодатель заложил абсолютно противоположные принципы при распоряжении земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в зависимости от статуса субъекта РФ: распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в административных центрах субъектов РФ, осуществляется органами местного самоуправления, если иное не установлено законами субъектов, а в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге — наоборот: органы государственной власти данных субъектов РФ осуществляют распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, если их законами не установлено иное.

При этом и в первом, и во втором случае существуют общие изъятия применительно к распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, предусмотренные законодательством Российской Федерации об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности.

8. В соответствии с абзацем вторым п. 1 ст. 36 Земельного кодекса, если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений.

Пункт 1 ст. 2 Вводного закона устанавливает размер выкупной стоимости, перечень лиц, являющихся собственниками объектов недвижимого имущества, которые вправе приобрести в собственность земельные участки, на которых расположены соответствующие объекты недвижимого имущества.

Пункт 3 ст. 2 Вводного закона устанавливает, что в городах с численностью населения свыше 3 млн человек одновременно с приобретением указанными в п. 1 данной статьи лицами в собственность земельных участков, находящихся в государственной собственности, органы государственной власти могут устанавливать запрет на строительство, реконструкцию зданий, строений, сооружений, расположенных на соответствующем земельном участке.

Запрет на строительство, реконструкцию не распространяется на реконструкцию объектов капитального строительства, использование которых предусмотрено ч. 8 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ 2004 года или реконструкция которых не приведет к изменению вида разрешенного использования земельного участка.

Запрет на строительство, реконструкцию подлежит снятию по заявлению собственника соответствующего земельного участка, которое подается в исполнительный орган государственной власти в течение месяца после внесения этим собственником платы за снятие такого запрета. Размер платы не может превышать 80% кадастровой стоимости земельного участка.

Установление и снятие запрета на строительство, реконструкцию осуществляются в порядке, предусмотренном законами субъектов РФ.

В силу того что численность населения Москвы и Санкт-Петербурга значительно превышает 3 млн человек, данные субъекты РФ вправе устанавливать соответствующие запреты на строительство и реконструкцию объектов недвижимого имущества, в связи с чем можно говорить о распространении данной нормы на эти города.

Наличие такой особенности обусловлено особой значимостью и высокой стоимостью земельных участков в городах с большой плот-

ностью населения в силу их ограниченности как пространственного базиса развития соответствующих территорий.

9. Согласно п. 1 ст. 387 части второй Налогового кодекса РФ от 05.08.2000 № 117-ФЗ¹ (далее — Налоговый кодекс) земельный налог устанавливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с данным кодексом и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований и обязателен к уплате на территориях этих муниципальных образований.

В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге налог устанавливается, вводится в действие и прекращает действовать в соответствии с Налоговым кодексом и законами данных субъектов РФ и обязателен к уплате на территориях указанных субъектов.

Пунктом 2 ст. 387 Налогового кодекса определено, что, устанавливая налог, представительные органы муниципальных образований (законодательные (представительные) органы государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) определяют налоговые ставки в пределах, установленных главой 31 Налогового кодекса, порядок и сроки уплаты налога.

При установлении налога нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований (законами городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга) могут также определяться налоговые льготы, основания и порядок их применения, включая установление размера не облагаемой налогом суммы для отдельных категорий налогоплательщиков.

Таким образом, установление земельного налога, в том числе определение налоговых ставок, порядка и срока уплаты налогов, налоговых льгот, в Москве и Санкт-Петербурге осуществляется представительными (законодательными) органами государственной власти данных городов², а не представительными органами муниципальных образований, и это тоже отличительная особенность, касающаяся правового регулирования главным образом налоговых, а также тесно связанных с ними земельных правоотношений на территориях городов федерального значения.

Наличие подобной нормы представляется правильным и логичным по следующим основаниям.

Согласно ч. 1 ст. 79 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Рос-

¹СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340.

²См.: Закон г. Москвы от 24.11.2004 № 74 «О земельном налоге»; Закон Санкт-Петербурга от 28.11.2005 № 611-86 «О земельном налоге в Санкт-Петербурге и о внесении дополнения в Закон Санкт-Петербурга “О налоговых льготах”».

сийской Федерации»¹ в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге в соответствии с уставами указанных субъектов РФ местное самоуправление осуществляется органами местного самоуправления на внутригородских территориях.

Частью 2 той же статьи предусмотрено, что в Москве и Санкт-Петербурге установление и изменение границ внутригородских муниципальных образований, их преобразование осуществляются законами городов федерального значения с учетом мнения населения соответствующих внутригородских территорий.

В случае, если бы на территориях городов федерального значения установление ставок земельного налога осуществлялось представительными органами муниципальных образований, это привело бы к наличию различных ставок налогообложения правообладателей соответствующих земельных участков в пределах одного субъекта РФ и различной налоговой нагрузке на них, что поставило бы в неравное экономическое положение хозяйствующие субъекты, осуществляющие предпринимательскую и иную не запрещенную законом деятельность на территориях данных относительно небольших субъектов РФ, а также физических лиц, в том числе в части, касающейся дифференцированного подхода к установлению различных налоговых льгот.

10. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее — Закон о природных территориях) с учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий: а) государственные природные заповедники, в том числе биосферные; б) национальные парки; в) природные парки; г) государственные природные заказники; д) памятники природы; е) дендрологические парки и ботанические сады; ж) лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Одновременно п. 2 ст. 2 Закона о природных территориях установлено, что Правительство РФ, соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления могут устанавливать и иные категории особо охраняемых природных территорий (территории, на которых находятся памятники садово-паркового искусства, охраняемые береговые линии, охраняемые речные системы, охраняемые природные ландшафты, биологические станции, микрорезерваты и другие).

В Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по установлению категорий особо охраняемых природных территорий определяются законами субъектов РФ — городов федерального значения.

Таким образом, органы государственной власти городов федерального значения обладают большими по сравнению с иными субъектами РФ полномочиями по определению компетенции органов местного самоуправления по установлению категорий особо охраняемых природных территорий.

В соответствии с п. 6 ст. 21 Закона о природных территориях конкретные особенности, зонирование и режим каждого природного парка определяются положением об этом природном парке, утверждаемым органами государственной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области охраны окружающей среды и соответствующими органами местного самоуправления.

В Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по участию в согласовании положений о природных парках определяются с учетом предусмотренных федеральным законом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.

Согласно п. 2 ст. 23 Закона о природных территориях государственные природные заказники регионального значения образуются органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ по согласованию с соответствующими органами местного самоуправления.

В Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований по образованию государственных природных заказников определяются с учетом предусмотренных федеральным законом особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения.

Вышеуказанные нормы предусматривают необходимость учета определенных Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» особенностей организации местного самоуправления в городах федерального значения применительно к различным вопросам организации и функционирования особо охраняемых природных территорий и объектов на территориях данных городов.

Эти особенности продиктованы необходимостью проведения единой политики установ-

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

ления и функционирования особо охраняемых природных территорий и объектов и поиска баланса между интересами органов государственной власти городов федерального значения и органов местного самоуправления.

Проведенный анализ законодательства Российской Федерации объективно показал, что на федеральном уровне существует специфика правового регулирования земельных и иных тесно связанных с ними отношений в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Рассмотренные в настоящей статье особенности правового регулирования земельных правоотношений на федеральном уровне в городах федерального значения обусловлены такими факторами, как: размещение в городах федерального значения различных институтов и органов государственной власти; огромная плотность населения; относительная территориальная ограниченность данных субъектов РФ; необходимость проведения единой градостроительной политики; ограниченность земельных участков как пространственного базиса для строительства и развития внутригородских территорий; поиск оптимального соотношения интересов органов государственной власти Москвы и Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления данных городов.

Основной принцип, который используется законодателем при регулировании земельных правоотношений на территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, сводится к тому, что в данных субъектах РФ ряд полномочий, касающихся управления и распоряжения земельными участками, осуществляется в силу прямого указания закона органам государственной власти данных субъектов РФ, если их законами не предусмотрено иное, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Одновременно законодательство Российской Федерации в ряде случаев предоставляет городам федерального значения право изымать своими законами некоторые полномочия, которые осуществляются органами местного самоуправления, входящими в границы городов федерального значения.

Таким образом, законодатель предоставляет городам федерального значения больше прав, чем иным субъектам РФ. Вместе с тем наличие данных норм в силу особой значимости городов федерального значения правильно и необходимо, хотя формально свидетельствует о различном подходе в правовом регулировании к равноправным субъектам Российской Федерации.

***В следующем номере журнала «Современное право» читайте:
А.В. КРАСНОВ. «К вопросу о соотношении санкции нормы права и законного интереса».***

«...Итак, если санкция всегда требует формального определения, то законный интерес такими свойствами, как мы показали выше, не обладает. В нормах напрямую он не закрепляется, его реализация каждый раз зависит от сопутствующих обстоятельств. О единообразном понимании конкретного законного интереса вряд ли может идти речь.

Санкция есть достаточно определенная мера воздействия, обеспеченная государственным принуждением. Законный интерес, напрямую не закрепляемый в норме, изначально не может быть отмерен, его границы определяются в каждом случае в соответствии со степенью его обособленности и в зависимости от усмотрения правоприменителя.

Как нам кажется, с учетом вышеизложенного сопоставления признаков санкции и законного интереса, представляется проблематичным выстраивание применительно к законному интересу схемы, подобной связи субъективных прав и обязанностей на уровне диспозиции и санкции нормы. В законном интересе, как мы выяснили, нельзя однозначно говорить о присутствии такого элемента, как право на защиту (возможность, стремление с правом отождествляться не могут), а обязанность привлечь нарушителя законного интереса к юридической ответственности отсутствует...»