

Вопросы совершенствования правового регулирования земельных отношений с участием органов местного самоуправления

Н.П. Поставная, к.ю.н., Оренбургский ГАУ

Исследуя направления модернизации экологического права на современном этапе, С.А. Боголюбов отметил, что многие федеральные законы пересматриваются в целях приведения их в соответствие с постоянно изменяемыми Земельным кодексом, Водным кодексом, Лесным кодексом,

законодательством об охране окружающей среды, недрах, о животном мире. Позитивные и конструктивные замыслы реформаторов нуждаются в научном осмыслении, обосновании и обеспечении. Совершенствование экологического права и законодательства, разграничение компетенции должно осуществляться гласно, с учётом общественного мнения и социологических исследований, оправда-

вших себя и эффективно действовавших правовых норм, результатов сопоставления действия различных законов. Только тогда будут устраняться, а не накапливаться пробелы и противоречия в природоохранном законодательстве [1].

Прошедший период 2014 г. можно охарактеризовать как период бурного правотворчества в области природопользования и охраны окружающей среды, в том числе и в части масштабных изменений правового регулирования земельных отношений. Наиболее значимые из этих изменений и дополнений предусмотрены ФЗ № 171 от 23.06.2014 «О внесении изменений в Земельный кодекс РФ и отдельные законодательные акты РФ» (опубликован 27.06.2014 г.). Федеральный закон вступает в силу с 1 марта 2015 г., за исключением отдельных положений, для которых предусмотрены иные сроки (далее ФЗ № 171 от 23.06.2014) [2].

С вступлением в силу указанного закона изменится правовое регулирование правовых отношений в области возникновения и прекращения прав на землю, управления земельными ресурсами. Так, оптимизируется процедура предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Обязательными условиями образования земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для последующего их распределения, перераспределения являются наличие, например проекта межевания, утверждённого в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, утверждённой схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории. Схема расположения земельного участка утверждается решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных распоряжаться находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками. Соответственно это изменит направления функциональной деятельности органов местного самоуправления по управлению использованием и охраной территории земель муниципальных образований.

На протяжении длительного времени в научных исследованиях предлагалась норма федерального законодательства наделять органы местного самоуправления полномочиями по управлению земельными ресурсами, государственная собственность на которые не разграничена в установленном порядке. Как обоснованно отмечено В.И. Васильевым, и опыт взаимоотношений органов местного самоуправления с органами субъектов Российской Федерации это подтвердил, субъекты РФ оказались не заинтересованными в создании условий для эффективной деятельности органов местного самоуправления вследствие объективно существующей конкуренции в сферах полно-

мочий и ресурсов [3]. Например, с принятием Федерального закона № 53 от 17.04.2006 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» [4] субъектам Российской Федерации было предоставлено право наделять или не наделять органы местного самоуправления полномочиями по распоряжению земельными участками, собственностью на которые не разграничена. Передача полномочий по предоставлению земельных участков от органов местного самоуправления к органам государственной власти ставила под сомнение результаты предварительного согласования размещения объектов застройки в черте города и принятые по ним решения органов местного самоуправления. Кроме того, органы местного самоуправления лишались возможности влиять на условия проведения торгов на право заключения договоров аренды земельных участков, например для жилищного строительства. Это являлось одной из причин снижения вкладов частного капитала в застройку городских поселений, сохранения и улучшения благоустройства мест общего пользования, а в целом — нерационального использования земель территории муниципальных образований. С принятием ФЗ № 171 от 23.06.2014 г. органы местного самоуправления вновь будут выполнять названные полномочия по управлению земельными ресурсами муниципальных образований. При этом основанием невыполнения этой функции муниципальным образованием является только отсутствие правил землепользования и застройки, обязанность в принятии которых возложена на органы местного самоуправления.

Обязательным условием принятия органом местного самоуправления названных нормативно-правовых актов является обязательное проведение по ним процедуры публичных слушаний с привлечением населения муниципальных образований. Однако, как показывает практика, в осуществлении этой функциональной деятельности органов местного самоуправления население не принимает активного участия. Исследуя вопросы низкой социальной активности граждан, Ю.А. Тихомиров, С.Б. Нанба, Ф.В. Цомартова предлагают расширение гражданских инициатив, многообразие форм и сфер государственно-частного и государственно-общественного партнёрства при разработке и принятии законов для обеспечения активного правомерного поведения людей и недопущения их социальной отчуждённости [5]. Полагаем, эти направления приемлемы в осуществлении правового регулирования земельных отношений с участием органов местного самоуправления. Например, ряд

проблем возникает при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для комплексного освоения в целях жилищного строительства.

Процедуры предоставления земельных участков для комплексного освоения регулировались ст. 30.2 ЗК РФ. Отдельные её положения были недостаточно конкретизированы, что вызывало сложности в правовом применении. С принятием ФЗ-№ 171 от 23.06.2014 г. эта статья отменяется и земельные участки будут предоставляться под комплексное освоение территории освоения не только для жилищного, но и иных видов строительства, в т.ч. социального.

Порядок предоставления земельных участков для указанных целей будет регулироваться нормами земельного законодательства на условиях заключаемых договоров по комплексному развитию территорий. Законодательного определения понятия «комплексное развитие территории» перечисленные правовые акты не содержат. С учётом условий договора по комплексному освоению территорий, предусмотренных нормами внесённых дополнений в Градостроительный кодекс РФ, можно предположить, что земельные участки для этих целей будут занимать значительные площади земель территорий муниципальных образований и население муниципальных образований должно быть заинтересовано в их использовании. Однако с учётом внесённых дополнений в Градостроительный кодекс РФ публичные слушания по проекту планировки территории и проекту межевания территории в

отношении этих земельных участков проводиться не будут, тем самым не в полной мере будет гарантироваться обеспечение публичного интереса в использовании земель территорий муниципальных образований. Обеспечение этого интереса, полагаем, может быть достигнуто в широком вовлечении жителей муниципальных образований в этот процесс на стадии обсуждения проекта планировки и межевания данной территории.

Таким образом, одним из направлений совершенствования правового регулирования земельных отношений с участием органов местного самоуправления предлагается расширение оснований участия в них непосредственно населения муниципальных образований.

Литература

1. Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права. М.: ЮРАЙТ, 2011. С. 114–115.
2. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Информационно-правовой портал Гарант. ру. URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/549811/> (дата обращения 05.10.2014 г.).
3. Васильев В.И. Местное самоуправление: центр и регионы // Журнал российского права. 2003. № 3. С. 8–17.
4. О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (с изменениями и дополнениями). Федеральный закон от 17 апреля 2006 г. N 53-ФЗ // Информационно-правовой портал Гарант. ру. URL: <http://base.garant.ru/12146360/> (дата обращения 05.10.2014 г.).
5. Тихомиров Ю.А., Нанба С.Б., Цомортова Ф.В. Социальная концепция права: новый подход // Журнал российского права. 2014. № 8. С. 32–35.