



Автор:
Андрей Пушкин,
Управляющий партнёр
Tensor Consulting Group



Несовершенство российской законодательной базы часто становится причиной споров в отношении административного разграничения экономических центров и прилегающих к ним территорий. Наиболее актуальны эти споры при регулировании отношений в сфере недвижимости.

Системный конфликт

Российским законодательством предусмотрены некоторые вопросы, которые подлежат регулированию органами власти регионов или совместному регулированию органами власти регионов и Российской Федерации. В результате такого построения системы полномочий достаточно частыми оказываются конфликты между органами власти разных уровней в отношении регулирования определенных вопросов. Таким образом, конфликт региональных и федеральных норм является системным.

Наиболее рискованными в этом плане можно назвать города федерального подчинения – Москву и Санкт-Петербург. Основная причина такого положения – административное разграничение экономических центров и прилегающих к ним территорий, города федерального значения и прилегающей к нему области, что, естественно, влечет за собой включение прилегающих к городам территорий в экономическую, а впоследствии и правовую сферу влияния города.

Наиболее актуальны эти споры при регулировании вопросов в области недвижимости. Например, в Постановлении ФАС Московского округа от 30.04.2008 № КГ-А41/3142-08 по делу № А41-К2-16045/07 рассматривался вопрос о правомочности предоставления земельного участка администрацией Солнечногорского района Московской области. Принимая решение, суд первой инстанции исходил из того, что в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11.02.1987 № 5258-XI часть земель Московской области, в частности северо-восточная часть дачного поселка Алабушево, рабочий поселок Крюково и т. д., (в целом 1330 га) отнесена к городской черте г. Зеленограда, подчиненного в свою очередь Московскому городскому совету народных депутатов. На этом основании суд установил, что спорный земельный участок на момент вынесения спорного постановления входил в состав земель, находящихся в ведении г. Москвы, и пришел к выводу о том, что администрация Солнечногорского района Московской области не имела полномочий им распоряжаться.

Суд апелляционной инстанции установил, что спорный земельный участок расположен на землях совхоза «Крюковский» Солнечногорского района МО, которые в ведение г. Москвы в соответствии с Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11.02.1987 № 5258-XI и совместным решением Мосгорисполкома и Мособлисполкома от 10.03.1987 № 557-334 не передавались. На основании этого суд пришел к выводу о том, что спорный земельный участок на момент принятия оспариваемого постановления находился в ведении администрации Солнечногорского района Московской области.

Многоуровневые регуляторы

В основе разделения полномочий в области регулирования земельных отношений между центром и регионами лежит конституционный принцип, согласно которому земельное законодательство находится в совместном ведении РФ и ее субъектов. Земельный кодекс РФ и ряд других важнейших законодательных актов установили определенную модель реализации принципа совместного ведения, согласно которой законодательными актами РФ определяются вопросы, которые регулируются

посредством принятия нормативных правовых актов на уровне субъекта РФ:

- установление предельных размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность из государственных и муниципальных земель для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, садоводства, огородничества, дачного строительства;
- установление порядка определения размера арендной платы, порядка, условий и сроков ее внесения за земли, находящиеся в собственности субъектов РФ (п. 3 ст. 65 ЗК РФ);
- установление порядка проведения землеустройства (п. 7 ст. 69 ЗК РФ);
- установление и прекращение публичного сервитута (п. 2 ст. 23 ЗК РФ) и др. вопросы.

Субъектом РФ могут быть урегулированы все, в том числе прямо не урегулированные на федеральном уровне, земельные отношения, если в законе нет прямого указания на то, что те или иные вопросы регулируются только на федеральном уровне. В качестве примера можно привести Постановление ФАС МО № КГ-А40/1111-04 от 03.02.2004. Спор, возникший из-за признания договора субаренды недействительным в связи с отсутствием согласования собственника, впоследствии вылился в разбирательство о праве собственности. В силу закона г. Москвы «О территориальном делении г. Москвы» аэропорт «Шереметьево» был включен в состав территории города, в связи с чем первоначально суд пришел к выводу, что свидетельство о праве собственности на нежилые помещения, выданное хозяйственному обществу, ничтожно, поскольку нарушает п. 1 ст. 9 ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».

По мнению вышестоящих судов закон города Москвы от 05.07.95 «О территориальном делении г. Москвы», которым аэропорт «Шереметьево» отнесен к территории города Москвы, не может быть признан надлежащим доказательством, подтверждающим отнесение территории, на которой находится спорное имущество, к землям города Москвы. Согласно положениям статей 67, 72, 76 Конституции РФ вопросы владения, пользования, распоряжения землей находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Нелинейные отношения

Помимо взаимоотношений по линии регион – Федерация, между Москвой и Московской областью также продолжают формироваться определенные взаимоотношения. Уже упоминавшийся выше спор по поводу аэропорта «Шереметьево» повлек за собой и разбирательства между представителями регионов (Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 № 90-О).

16 июля 1997 года Мосгордума приняла в новой редакции закон города Москвы «О территориальном делении города Москвы», в соответствии с которым аэропорт «Шереметьево» включен в состав территории города Москвы (ст. 2), а территория аэропорта входит в границы Молжаниновского района Северного административного округа города Москвы (ст. 4). По мнению Мособлдумы, включение территории аэропорта «Шереметьево» в состав города Москвы законом этого субъекта РФ является нарушением конституционного требования об изменении границ между субъектами Российской Федерации с их взаимного согласия и противоречит ст. 67 (часть 3) и 73 Конституции РФ.

По мнению суда, с принятием Конституции РФ отношения между городом Москвой и Московской областью приобрели качественно новый характер: город Москва и Московская область являются равноправными субъектами РФ (ст. 5 и 65); границы между ними могут быть изменены только с их взаимного согласия (статья 67, часть 3); вопросы федеративного устройства и территории отнесены к ведению Российской Федерации (ст. 71, пункт «б»), а вопросы владения, пользования и распоряжения землей – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72, пункт «в» ч. 1).

Конституционный Суд РФ отказал в рассмотрении спора, поскольку заявитель не использовал конституционную возможность для решения спора, указанную ст. 85 Конституции РФ и п. 7 части первой ст. 93 Федерального конституционного закона «О

Конституционном Суде Российской Федерации».

Кроме того, были предприняты попытки урегулирования взаимоотношений между городом и областью путем принятия 28 августа 2002 года губернатором Московской области распоряжения «О мерах по компенсации затрат Московской области, связанных с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации», в котором предусматривалась разработка и принятие совместно с правительством г. Москвы совместных соглашений, например о проведении работ по устранению негативного воздействия на окружающую среду, оказываемого в результате размещения на территории Московской области отходов природопользователями, зарегистрированными в городе Москве, и финансировании указанных работ за счет средств бюджета города Москвы.

Tensor Consulting Group

mail@tencon.ru

www.tencon.ru