

ОСОБЕННОСТИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ МОСКВЕ, САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ И СЕВАСТОПОЛЕ

ЖЕЛЕЗНОВ Дмитрий Сергеевич,

кандидат юридических наук,

юрисконсульт отдела по сопровождению сделок с недвижимостью

ООО «Воловик и Фишман» (г. Москва).

E-mail: dzheleznov@bk.ru

Краткая аннотация: в статье проанализирована специфика предоставления земельных участков для строительства на территории городов федерального значения, обусловленная особым конституционно-правовым статусом этих субъектов Российской Федерации. Материал подготовлен с учетом изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, которые были внесены Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ (вступают в силу с 1 марта 2015 г.).

The article talks about the specificity of the provision of land plots for construction in cities with federal status, due to the special constitutional status of the subjects of the Russian Federation. The material has been prepared taking into account the recent changes to the Land Code of the Russian Federation, introduced by the Federal law of June 23, 2014 No. 171-FL (enter into force on March 1, 2015).

Ключевые слова: предоставление земельного участка; строительство; города федерального значения; Москва; Санкт-Петербург; Севастополь.

Granting of lot land; construction; federal cities; Moscow; St. Petersburg; Sevastopol.

Согласно ст. 65 Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция РФ) Россия состоит из 85-ти субъектов. Три из них (Москва, Санкт-Петербург и Севастополь) наделены особым конституционно-правовым статусом – «города федерального значения»².

Нахождение этих городов в составе Российской Федерации в качестве самостоятельных субъектов имеет, на наш взгляд, объективные предпосылки.

Так, **Москва и Санкт-Петербург** (Ленинград) в силу особого политического и экономического значения для советского государства с 1931 г. обладали специфическим правовым статусом – «города республиканского подчинения»³. Впоследствии это положение было прямо закреплено в ст. 71 Конституции (Основного закона) РСФСР 1978 г.⁴

В настоящее время город Москва – столица Российской Федерации и административный центр Центрального федерального округа, а город Санкт-Петербург (который ранее в течение длительного исторического периода также являлся столицей Российского государства) выполняет ряд важнейших федеральных функций, в том числе административного центра Северо-Западного федерального округа. Эти горо-

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, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Следует оговорить, что существует еще один (четвертый) город, который в отношениях с Российской Федерацией также наделен статусом, соответствующим городу федерального значения – Байконур (административно-территориальная единица Республики Казахстан). Основанием для такого вывода служит п. 1 Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о статусе города Байконур, порядке формирования и статусе его органов исполнительной власти (Бюллетень международных договоров. 1999. № 5. С. 56-67). При этом, учитывая, что город Байконур юридически не является субъектом Российской Федерации, для целей настоящего исследования под городами федерального значения понимаем только Москву, Санкт-Петербург и Севастополь.

³ Подробнее по этому вопросу см.: § 1 Темы 1 исследования Мадьяровой А.В. Государственная власть и местное самоуправление в городе Москве // СПС «Консультант-плюс». 2010.

⁴ Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики (принята ВС РСФСР 12 апреля 1978 г.) // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407. Документ утратил силу.

да являются «ядрами» крупнейших городских агломераций (соответственно Московской и Санкт-Петербургской), образуя с ними единую, практически полностью урбанизированную территорию. Кроме того, они являются крупнейшими политическими, экономическими, историческими, культурными и транспортными центрами современной России.

Севастополь, в свою очередь, с момента основания в 1783 г. является главной военно-морской базой Черноморского флота¹. В связи с этим 29 октября 1948 г.² он также приобрел особый правовой статус – «город республиканского подчинения». В дальнейшем в силу Закона СССР от 26 апреля 1954 г.³ этот город был передан Украинской ССР.

18 марта 2014 г. состоялось заключение Договора о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов⁴, в соответствии с которым Севастополь стал самостоятельным субъектом России – городом федерального значения⁵.

Итак, конституционно-правовой статус городов Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя в составе России (как в исторической ретроспективе, так и в настоящее время) уникален. При этом анализ действующего законодательства позволяет сделать вывод о том, что такой особый статус оказывает существенное влияние на правовое регулирование общественных

отношений в их границах. Не являются исключением и отношения в сфере землепользования. В связи с этим рассмотрим отдельные особенности правового регулирования предоставления земельных участков для строительства на территории указанных субъектов Российской Федерации.

В настоящее время в городах Москва и Санкт-Петербург размещаются федеральные (в том числе высшие) органы государственной власти Российской Федерации, представительства субъектов Российской Федерации, дипломатические представительства иностранных государств, органы государственной власти, соответственно, Московской и Ленинградской областей. Это влечет необходимость урегулирования в законодательстве Российской Федерации и городов федерального значения вопросов предоставления земельных участков для размещения указанных объектов.

В соответствии со ст. 1 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»⁶ (далее – Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации») столица Российской Федерации является местом нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации. При этом согласно п. 1 ст. 70 Закона г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы»⁷ (далее – Устав города Москвы) в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации⁸ органы государственной власти города Москвы предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти Российской Федерации земельные участки.

Порядок, к которому отсылает Устав города Москвы, установлен Земельным кодексом

¹ Постановление ГД ФС РФ от 24 октября 1996 г. № 747-ИГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "К Верховному Совету Украины в связи с принятием Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации Федерального закона «О прекращении раздела Черноморского флота» // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5082.

² Указ Президиума ВС РСФСР от 29 октября 1948 г. № 761/2 «О выделении города Севастополя в самостоятельный административно-хозяйственный центр» // Документ опубликован не был.

³ Закон СССР от 26 апреля 1954 г. «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР» // Документ опубликован не был.

⁴ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18 марта 2014 г.) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570. По этому вопросу см. также Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ (в ред. от 31 декабря 2014 г.) «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1201.

⁵ Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А. Принятие Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 5. С. 37-42.

⁶ Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (в ред. от 29 декабря 2014 г.) «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 683.

⁷ Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (в ред. от 2 июля 2014 г.) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8. Ст. 130.

⁸ Для целей настоящей статьи отметим, что функции столицы Российской Федерации согласно статье 4 Закона РФ «О статусе столицы Российской Федерации» предполагают (в том числе) предоставление органами государственной власти города Москвы земельных участков в границах города Москвы для размещения федеральных органов государственной власти Российской Федерации, представительств субъектов Российской Федерации и дипломатических представительств иностранных государств.

Российской Федерации¹ (далее – ЗК РФ), в силу которого земельные участки предоставляются органам государственной власти Российской Федерации на праве постоянного (бессрочного) пользования (п. 1 ст. 20) посредством проведения процедуры с предварительным согласованием места размещения объекта (п. 3 ст. 30).

При этом в связи с исключением из законодательства с 1 марта 2015 г. указанной процедуры правовое регулирование изучаемого вопроса несколько изменится: земельные участки будут предоставляться органам государственной власти и органам местного самоуправления в постоянное (бессрочное) пользование на основании решения уполномоченного органа (п/п. 1, 2 п. 2 ст. 39.9). Обращает на себя внимание то, что в новой статье отсутствует отсылка к процедуре предоставления земельного участка.

В этой связи полагаем целесообразным дополнить п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ (устанавливающий перечень субъектов, которым земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование) указанием на то, что во всех этих случаях предоставление осуществляется с предварительным согласованием (если земельный участок не образован или его границы подлежат уточнению) и без проведения торгов.

В свете изучаемого вопроса также полагаем важным критически отнестись к ст. 9 Закона РФ «О статусе столицы Российской Федерации», согласно которой земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются для размещения зданий, строений, сооружений, необходимых для выполнения полномочий федеральными органами государственной власти Российской Федерации, в федеральную собственность или на праве аренды.

На наш взгляд, ЗК РФ по отношению к Закону РФ «О статусе столицы Российской Федерации» является специальным актом в части регулирования земельных отношений и, кроме того, был принят значительно позднее по времени. В связи с этим ст. 9 Закона РФ «О статусе столицы Российской Федерации» должна

быть приведена в соответствие с п. 1 ст. 20 ЗК РФ (а в новой редакции ЗК РФ – со ст. 39.9) в части прав, на которых могут быть предоставлены земельные участки для размещения федеральных органов государственной власти Российской Федерации.

Столичный законодатель, в свою очередь, не конкретизирует порядок предоставления земельных участков для указанных нужд, ограничиваясь общей формулировкой. Так, в силу п. 4.2.2 Положения о Департаменте городского имущества города Москвы² Департамент принимает решения о предоставлении земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков, находящихся на территории города Москвы, государственная собственность на которые не разграничена, для строительства объектов капитального строительства.

При этом в московских нормативных актах закреплены различные виды прав, на которых могут быть предоставлены земельные участки для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации. Так, п/п. 26 п. 1 ст. 2 Закона г. Москвы «О государственном имуществе города Москвы»³ предусматривает «право пользования» (но не постоянного (бессрочного) пользования), а п. 3 ст. 8 Закона г. Москвы «О землепользовании в городе Москве»⁴ (далее – Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве») – исключительно «право аренды». Очевидно, что московские нормативные акты противоречат ЗК РФ по тем же вопросам, что и Закон РФ «О статусе столицы Российской Федерации».

Безусловный приоритет и в этом случае имеет ЗК РФ, в соответствии с которым должны быть приведены названные региональные законы.

Помимо федеральных органов (в том числе высших) государственной власти на тер-

¹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2014 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

² Постановление Правительства Москвы от 20 февраля 2013 г. № 99-ПП (в ред. от 9 декабря 2014 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте городского имущества города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2013. № 11.

³ Закон г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 26 (в ред. от 30 апреля 2014 г.) «О государственном имуществе города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2008. № 40.

⁴ Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 (в ред. от 24 декабря 2014 г.) «О землепользовании в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 71.

ритории Москвы размещаются представительства субъектов Российской Федерации и дипломатические представительства иностранных государств. Это также связано с выполнением городом столичных функций, что прямо следует из п. 1 ст. 70 Устава города Москвы.

При этом представительства субъектов Российской Федерации являются органами государственной власти этих субъектов, поэтому предоставление земельных участков для их размещения процедурно должно происходить по аналогии с размещением федеральных органов государственной власти.

Что же касается дипломатических представительств иностранных государств, то порядок предоставления земельных участков для размещения этих объектов в настоящее время на федеральном уровне отсутствует. Он получает надлежащее регулирование только в новой редакции ЗК РФ (вступает в силу с 1 марта 2015 г.), согласно п.п. 4 п. 2 ст. 39.6 которой земельные участки для выполнения Российской Федерацией международных обязательств предоставляются на праве аренды без проведения торгов.

Московский законодатель (в свою очередь) по этому вопросу реализует «опережающее» правовое регулирование. Согласно п. 3 ст. 8 Закон г. Москвы № 48 «О землепользовании в городе Москве» земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов, в том числе для целей, связанных с выполнением городом Москвой функций столицы Российской Федерации. Однако указанная норма с 1 марта 2015 г. вступает в противоречие с ЗК РФ в части вида права, на котором земельные участки для этих целей предоставляются. Эта коллизия подлежит устранению путем внесения изменения в региональный правовой акт.

В городе Санкт-Петербурге (как и в городе Москве) размещается значительное число представительств субъектов Российской Федерации и дипломатических представительств иностранных государств. Такая возможность федеральным законодательством прямо не предусмотрена, однако размещение этих объектов можно объяснить выполнением городом Санкт-Петербургом общефедеральных функций, что обусловлено исторической значимостью этого города для России.

В силу п. 1 ст. 2.2.2 Приложения № 1 к Закону Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 г. № 728-99 «О Генеральном плане Санкт-Петербурга»¹ одной из задач по учету интересов Российской Федерации при осуществлении градостроительной деятельности в городе Санкт-Петербурге является обеспечение размещения новых объектов федерального и международного уровня (в том числе органов власти субъектов Российской Федерации, их представительств, дипломатических представительств иностранных государств).

Однако в развитие приведенного положения в законодательстве города Санкт-Петербурга отсутствует порядок предоставления земельных участков для размещения указанных объектов, что представляется правовым пробелом.

С учетом этого предлагается дополнить Закон Санкт-Петербурга от 17 июня 2004 г. № 282-43 «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства и реконструкции»² статьей, в силу которой предоставление земельных участков для размещения представительств субъектов Российской Федерации на территории города федерального значения Санкт-Петербурга осуществляется органами государственной власти этого субъекта Российской Федерации без проведения торгов в постоянное (бессрочное) пользование, а дипломатических представительств иностранных государств – на праве аренды.

В рамках настоящей статьи также нельзя обойти вниманием проблемы предоставления земельных участков в городах Москва и Санкт-Петербург для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти соседних им субъектов (Московской и Ленинградской областей).

Согласно ст. 65 Конституции РФ Москва и Московская область являются двумя самостоятельными субъектами Российской Федера-

¹ Закон Санкт-Петербурга от 22 декабря 2005 г. № 728-99 (в ред. от 29 декабря 2013 г.) «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2005. № 51.

² Закон Санкт-Петербурга от 17 июня 2004 г. № 282-43 (ред. от 13 ноября 2014 г.) «О порядке предоставления объектов недвижимости, находящихся в собственности Санкт-Петербурга, для строительства и реконструкции» // Вестник Администрации Санкт-Петербурга. № 7. 2004. При этом видится необходимым дополнить пункт 1 статьи 1 «Предмет регулирования настоящего Закона Санкт-Петербурга» указанием на рассматриваемые отношения.

ции. При этом они находятся в тесной социально-экономической взаимосвязи в рамках единого региона с учетом общности интересов города и области¹.

В соответствии со ст. 24 Устава Московской области² органы государственной власти Московской области в соответствии с историческими традициями размещаются на территории города Москвы и Московской области. Буквально толкуя эту норму, можно сделать вывод о том, что размещение органов государственной власти Московской области на территории другого субъекта Российской Федерации – города федерального значения Москвы – обусловлено лишь историческими традициями.

Однако в настоящий момент в городе Москве произошли значительные территориальные изменения, в связи с чем органы федеральной власти планируется перенести из центральной части столицы на присоединенные к ней территории бывшей Московской области. С учетом этого нелогичным являлось бы решение оставить в центральной части города Москвы располагающиеся там органы государственной власти Московской области, и уж, тем более, предоставлять земельные участки там вновь для целей их размещения.

По нашему мнению, позитивным опытом при поиске выхода из сложившейся ситуации является уже состоявшийся перенос значительной части органов исполнительной власти Московской области (Министерства экономики, Министерства здравоохранения и др.) из города Москвы в город Красногорск в Дом Правительства. Думается, что по аналогичной схеме целесообразно было бы перенести и оставшиеся на территории города Москвы органы государственной власти Московской области.

По аналогии с Уставом Московской области Устав Ленинградской области³ в ст. 13 предусматривает, что местом нахождения высших органов государственной власти Ленинградской области является город Санкт-Петербург.

Однако в развитие этого положения отсутствуют нормативные акты, в которых были бы указаны порядок предоставления земельных участков и виды прав, на которых они предоставляются.

При этом в 2012 г. Губернатором города Санкт-Петербурга была озвучена идея о том, что «... Петербургу пора задуматься о создании нового делового центра и о переносе туда административных учреждений. Новый деловой центр – только первый шаг к полицентричному Петербургу»⁴.

С учетом сказанного и п. 1 ст. 20 ЗК РФ, представляется необходимым дополнить Закон Санкт-Петербурга от 17 июня 2004 г. № 282-43 статьей, согласно которой земельные участки для целей размещения органов государственной власти Ленинградской области предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование без проведения торгов.

В городах федерального значения Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляются органами государственной власти этих субъектов Российской Федерации.

Порядок распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, урегулирован в п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»⁵. По общему для всех субъектов Российской Федерации правилу оно осуществляется:

- органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов – в муниципальных районах и городских округах;
- органами местного самоуправления поселений⁶ - в поселениях, являющихся административными центрами (столицами)

⁴ Отчет Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга от 15 мая 2012 г. «Ежегодный отчет Губернатора Санкт-Петербурга Законодательному Собранию Санкт-Петербурга» // Петербургский дневник. 2012. № 19.

⁵ Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (в ред. от 29 декабря 2014 г.) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

⁶ Если законами субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

¹ Комментарий к Уставу города Москвы (под ред. А.В. Петрова) // Подготовлен для публикации в системах КонсультантПлюс.

² Устав Московской области (в ред. от 23 декабря 2014 г.) // Подмосковные известия. 1996. № 239.

³ Закон Ленинградской области от 27 октября 1994 г. № 6-оз (в ред. от 27 декабря 2013 г.) «Устав Ленинградской области» // Вестник Правительства Ленинградской области. 1995. № 1.

субъектов РФ.

В качестве исключения в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия по распоряжению такими земельными участками в полном объеме переданы органам государственной власти этих субъектов Российской Федерации.

Новая редакция Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ (вступает в силу с 1 марта 2015 г.), имеющая своей целью стимулирование скорейшей разработки поселениями своих правил землепользования и застройки, детализирует общее правило. В связи с этим распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, будет осуществляться:

- органом местного самоуправления городского округа в отношении земельных участков, расположенных на территории городского округа;

- органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на его территории, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения;

- органом местного самоуправления муниципального района в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, входящего в состав этого муниципального района, при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки поселения, а также в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях муниципального района.

Следует обратить внимание на то, что исключение, предусмотренное ранее законодателем по рассматриваемому вопросу для городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, осталось в силе. При этом к указанным выше субъектам Российской Федерации был добавлен Севастополь.

К собственности городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга, относятся земельные участки, которые по общему правилу в силу п. 3 ст. 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ относятся к муниципальной собственности.

В силу п. 2 ст. 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ к собственности

субъектов Российской Федерации относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности этих субъектов Российской Федерации;

- земельные участки, предоставленные органам государственной власти этих субъектов, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

Согласно п. 3 ст. 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся:

- земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности указанных 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 Российской Федерации земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли.

Собственностью городов федерального значения в соответствии с п. 4 ст. 3.1 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ являются не только земельные участки, которые относятся к собственности субъектов Российской Федерации, но также земельные участки, которые по общему правилу должны были бы относиться к собственности муниципальных образований, входящих в границы городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Исключением из указанного правила являются земельные участки на присоединенных с

1 июля 2012 г. к городу Москве территориях Московской области, которые изначально (до изменения границ столицы Российской Федерации) находились в муниципальной собственности.

В границах городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя с 1 марта 2015 г. не допускается (при отсутствии проекта межевания территории) подготовка по инициативе физических и юридических лиц схемы расположения земельного участка на кадастровой карте территории в целях последующего его образования и предоставления на аукционе (в том числе в целях строительства).

ЗК РФ с 1 марта 2015 г. предусматривает возможность подготовки и организации по инициативе заинтересованного гражданина или юридического лица аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, или аукциона на право заключения договора аренды такого земельного участка (ст. 39.11).

Первым шагом в соответствии с п/п. 1 п. 4 указанной статьи в рамках этих процедур является подготовка заинтересованным лицом схемы расположения земельного участка, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предусмотрено образование земельного участка.

При этом если образование земельного участка осуществляется из земель или земельных участков, расположенных в границах городов федерального значения или в границах населенных пунктов, то подготовка схемы расположения земельного участка заинтересованным лицом не допускается.

Полагаем, названное исключение обусловлено тем, что вся территория городов федерального значения относится землям населенных пунктов, в связи с чем на нее распространяется правовой режим застройки населенных пунктов, установленный Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Желаемым для государства результатом является далекая (и, пожалуй, нереальная в обозримом будущем) цель – «сплошное покрытие» площадей всех населенных пунктов России проектами межевания территории, в соответст-

вии с которыми можно было бы системно образовывать земельные участки в их границах. Именно на это, думается, направлено положение указанной выше статьи, запрещающее заинтересованному лицу при отсутствии проекта межевания территории осуществлять подготовку схемы расположения земельного участка на кадастровой карте территории в границах населенных пунктов (а вместе с ними в границах городов федерального значения).

В городе Москве действует особый порядок предоставления земельных участков для размещения объектов федерального и регионального значения на бывшей территории Московской области, присоединенной к городу федерального значения с 1 июля 2012 г.

Увеличение площади столицы и необходимость развития территорий «Новой Москвы» обусловили принятие специального Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

В соответствии с п. 2 ст. 1 этого закона он применяется к отношениям, возникающим при предоставлении земельных участков для размещения на присоединенных к городу Москве территориях объектов федерального и регионального значения, обеспечивающих реализацию государственных задач в области развития инженерной, транспортной, социальной инфраструктур и иных государственных задач.

Анализ главы 3 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ позволяет выделить ряд особенности предоставления земельных участков для этих целей:

- земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и необходимые для размещения объектов федерального и регионального значения, предоставляются на праве аренды в порядке, пре-

¹ Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ (в ред. от 2 декабря 2013 г.) «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации - городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651.

дусмотренном ЗК РФ (п. 1 ст. 15);

- в случае строительства указанных объектов за счет средств бюджетов российской бюджетной системы земельные участки предоставляются в безвозмездное срочное пользование без предварительного согласования мест размещения объектов и без проведения торгов организациям, осуществляющим строительство этих объектов (п. 2 ст. 15);

- организациям, указанным в ст. 20 ЗК РФ, земельные участки предоставляются в постоянное (бессрочное) пользование без предварительного согласования места размещения объекта федерального значения или регионального значения, а также без проведения торгов (п. 3 ст. 15).

С 1 марта 2015 г. редакция указанных пунктов закона меняется, что вызвано существенным реформированием земельного законодательства. В частности, подлежит упразднению существующая в настоящее время процедура предоставления земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта, а право безвозмездного срочного пользования (как основание возникновения права на земельный участок) уступит место договору безвозмездного пользования.

Любопытное положение содержится в п/п. 10 ст. 15 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ. В нем отдельно оговаривается, что предоставление земельных участков для размещения объектов федерального и регионального значения допускается в качестве исключения даже в случае отсутствия правил землепользования и застройки (которые в городе Москве до сих пор не приняты).

При этом по общему правилу в силу п/п. 14 п. 3 Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ с 1 июля 2016 г. в городе Москве при отсутствии правил землепользования и застройки предоставление земельных участков с основным видом разрешенного использования, предусматривающим строительство зданий, сооружений, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не осуществляется.

Видимо, в рассматриваемом выше случае, федеральным законодателем учтена необходимость безусловного и скорейшего раз-

мещения указанных объектов на территории «Новой Москвы» в целях ее развития вне зависимости от принятия столь важного градостроительного документа как правила землепользования и застройки города Москвы.

В заключение на основе изложенного представляется возможным сделать *следующий вывод*. Конституционно-правовой статус городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя имеет существенные особенности. Это обуславливает специфику трех основных элементов правоотношений по предоставлению земельных участков для строительства в границах названных субъектов Российской Федерации, взятых во внутрисистемную связь и взаимодействию:

- *специфика земельных участков как объектов правоотношений* заключается в сложности их образования для целей строительства в условиях существующей городской застройки и необходимости учета разработанной градостроительной документации (проектов межевания территории);

- *специфика субъектного состава правоотношений* заключается в перераспределении ряда полномочий по представлению земельных участков для строительства от органов местного самоуправления к органам государственной власти этих субъектов Российской Федерации, а также в участии в отдельных правоотношениях федеральных (в том числе высших) органов государственной власти, органов государственной власти других субъектов Российской Федерации и иностранных государств;

- *специфика содержания правоотношений* по предоставлению земельных участков для строительства в городах федерального значения заключается в необходимости размещать на территории этих субъектов Российской Федерации органы государственной и внутригородской муниципальной власти, представительства субъектов Российской Федерации, дипломатические представительства иностранных государств, объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие реализацию государственных задач в области развития инженерной, транспортной, военной, социальной инфраструктур и иных государственных задач.