

Проблемы интеграции земельного законодательства новых субъектов Российской Федерации в правовую систему государства



В.Т. Калиниченко,
нотариус Жуковского
нотариального округа
Московской области,
кандидат юридических наук,
4811616@mail.ru



Н.М. Ильина,
нотариус г. Ступино
Московской области,
not.ilina@mail.ru

АННОТАЦИЯ. Новые субъекты Российской Федерации обладают значительным экономическим потенциалом, для эффективной реализации которого процессы интеграции законодательства имеют решающее значение. Одной из важных задач, стоящих на сегодняшний день, является интеграция правовых норм, действовавших на территориях новых субъектов до момента их вхождения в состав

Российской Федерации, в сфере земельных правоотношений. Несмотря на определенный опыт интеграции в российское законодательство земельного законодательства Республики Крым и города федерального значения Севастополя, аналогичный процесс в принятых в 2022 году в состав Российской Федерации субъектах имеет свои определенные особенности, связанные с текущей политической

и экономической ситуацией, которые должны быть максимально учтены при разработке и принятии соответствующих нормативных актов на всех уровнях. Максимальная прозрачность так называемых правил игры и унифицированный подход к данному процессу в сфере земельных отношений во всех новых субъектах (несомненно, с учетом региональных особенностей) будут способствовать скорейшей их интеграции и восстановлению их экономики.

Ключевые слова: земельное право, правила землепользования, опыт интеграции, экономическое развитие, особенности регулирования имущественных отношений, особенности регулирования земельных отношений, кадастровый учет, регистрация прав собственности, новые субъекты Российской Федерации, Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Херсонская область, Запорожская область, Республика Крым, Севастополь.

DOI 10.53578/1819-6624_2024_1_5

С включением в состав Российской Федерации новых субъектов их интеграция в российское правовое поле становится одной из первостепенных задач, которая должна быть решена в максимально короткие, но при этом разумные для данного процесса сроки. При этом качество разрабатываемых и принимаемых правовых норм, регулирующих все сфе-

ры общественных отношений, их продуманность и рациональность напрямую влияют на скорость интеграции новых субъектов, а также качество жизни и обеспечение гражданских прав людей, проживающих на данных территориях. Новые субъекты Российской Федерации обладают значительным экономическим потенциалом, для эффективной реализации которого процессы интеграции законодательства имеют решающее значение.

Одной из важных задач, стоящих на сегодняшний день, является интеграция правовых норм, действовавших на территориях новых субъектов до момента их вхождения в состав Российской Федерации, в сфере земельных правоотношений. Земля — это основа жизни и деятельности людей, один из важнейших природных ресурсов, управление которым является неотъемлемой частью управления экономикой страны.

В настоящее время земельные ресурсы в первую очередь являются значимым объектом гражданских правоотношений. Единообразие норм, регулирующих право собственности на землю, а также осуществление различных сделок с земельными участками (например, купли-продажи, аренды, залога), их наследование, является основой стабильности соответствующих правоотношений. Земля также является ресурсом, без которого не может производиться сельхозпродукция, а доля сельского хозяйства в экономике новых регионов является значительной¹. В интеграции

¹ См.: Умеров Э.И. О некоторых проблемах земельных отношений в Республике Крым в условиях интеграции в правовое поле Российской Федерации (на примере Закона Республики Крым от 15 января 2015 года № 66-ЗРК) // Молодой ученый. 2018. № 14 (200). С. 236.

нуждаются нормы в сфере предоставления и оборота земельных участков на землях различных категорий, кадастрового учета и регистрации прав собственности на земельные участки, территориального планирования и градостроительства. Без решения данных вопросов невозможно дальнейшее развитие новых субъектов в составе Российской Федерации. Следует учитывать тот факт, что данный процесс, как показал опыт интеграции Крыма и Севастополя, занимает достаточно длительный промежуток времени, а также зависит от региональной специфики экономики каждого из регионов и правового регулирования земельных отношений при Украине, а для Донецкой Народной Республики (ДНР) и Луганской Народной Республики (ЛНР) — и в период после их образования в 2014 году.

До 2014 года Донбасс являлся крупным промышленным центром и одним из наиболее развитых регионов Украины, доля которого в структуре промышленного производства составляла 24,6% общего объема производства в стране (Донецкая область — 18,5%, Луганская — 6,1%). Экономика региона была представлена 150 отраслями и обеспечивала чуть менее четверти экспортных поступлений². В силу благоприятного климата и качества зе-

мель сельскохозяйственного назначения, общая площадь которых составляла, по довоенным данным, в ДНР — 617,8 тыс. га, в Запорожской области — 2,246 млн га, в Херсонской области — 1,968 млн га, в том числе 1,77 млн га пашни³, эти регионы имеют высокую долю сельхозпроизводства в экономике.

Анализируя опыт интеграции в российскую правовую систему Крыма и Севастополя, до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее — Закон № 6-ФКЗ) региональная правовая система базировалась преимущественно на законодательстве Украины, в меньшей степени на законодательстве Автономной Республики Крым⁴. Закон № 6-ФКЗ в статье 12.1 определил особенности и сроки интеграции земельного и градостроительного законодательства. По поводу лесных правоотношений в части 1 указанной статьи устанавливался пятилетний период (до 1 января 2019 года) их регулирования нормативными правовыми актами субъектов, принятыми уполномоченными на осу-

² См.: Экономика Донецкой Народной Республики: состояние, проблемы, пути решения: научный доклад / Коллектив авторов ГУ «Институт экономических исследований» в рамках сотрудничества с Институтом народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук; под науч. ред. А.В. Половяна, Р.Н. Лепы; Министерство образования и науки Донецкой Народной Республики. Государственное учреждение «Институт экономических исследований». Донецк, 2017. С. 8.

³ URL: <https://www.amic.ru/news/ekonomika/chem-bogaty-novye-territorii-kotorye-mogut-prisoedinit'sya-k-rossii-po-itogu-referendumov-ekonomicheskij-potencial-509489?ysclid=lm4kyi03an812762678> (дата обращения: 20.08.2023).

⁴ См.: Пахарева Г.В. Развитие земельно-правовых отношений в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь // Аграрное и земельное право. 2014. № 5. С. 41.

ществование нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере органами по согласованию с федеральным органом исполнительной власти. Аналогичным образом этими органами могут быть установлены особенности правового регулирования в таких сферах земельных отношений, как подготовка и утверждение документов территориального планирования, в отсутствие утвержденных в соответствии с российским градостроительным законодательством правил землепользования и застройки выдача градостроительных планов земельных участков и разрешений на строительство объектов капитального строительства, а также внесение изменений в разрешения на строительство, осуществление в их отношении госнадзора и выдача разрешений на ввод в эксплуатацию объектов капитального строительства⁵ (ч. 1.4 ст. 12.1 Закона № 6-ФКЗ). При этом соответствующие особенности могут быть установлены в отношении деятельности по выявлению и сносу объектов капитального строительства, возведенных или созданных с нарушением норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе объектов, возведенных на земельных участках, разрешенное использование которых не предусматривает возможности строительства объектов данной категории (ч. 1.5 ст. 12.1 Закона № 6-ФКЗ). Вышеуказанные особенности по частям 1.4 и 1.5 статьи 12.1 Закона № 6-ФКЗ могут быть установлены до 1 января 2025 года. Поскольку данные нормы были введены

в 2021 и 2022 годах соответственно, можно сделать вывод о том, что те или иные сложности по интеграции ряда вопросов земельного законодательства не были до конца решены в течение довольно продолжительного периода времени.

В качестве иллюстрации сложности интеграционного процесса можно привести принятый в июле 2014 года Закон Республики Крым от 31.07.2014 № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (далее — Закон № 38-ЗРК), в который на июль 2023 года изменения вносились уже более 40 раз. Из анализа его положений можно сделать вывод о том, какие же вопросы нуждаются в урегулировании для интеграции земельного законодательства новых субъектов в российскую правовую систему. Статья 2 данного Закона посвящена признанию возникших ранее, до момента его принятия, различных видов прав собственности на земельные участки разных категорий и объекты недвижимого имущества. Законом вводится запрет на отчуждение земельных участков иностранными гражданами и юридическими лицами, которые в соответствии с российским законодательством не вправе приобретать такие земельные участки в собственность. Статья 3 Закона № 38-ЗРК регулирует вопросы переоформления земельных и иных имущественных прав, на основании которых земельные участки были предоставлены по законодательству Украины в права собственности, владения или пользования, предусмотренные

⁵ Строительство и реконструкция которых начаты до 31 декабря 2020 года.

Земельным кодексом Российской Федерации. Указанная статья закона регулирует вопросы переоформления права постоянного пользования земельным участком⁶ в право собственности или аренды в зависимости от категории субъекта в пятилетний (до 1 января 2019 года) срок (ч. 1–4 ст. 3 Закона № 38-ЗРК). Так, предоставленные гражданам и юридическим лицам до вступления в силу Закона № 6-ФКЗ право пользования чужим земельным участком для сельскохозяйственных нужд (эмфитевзис) и право застройки земельного участка (суперфиций) соответствуют праву аренды земельных участков (ч. 6 ст. 3 Закона № 38-ЗРК). Статья 6 рассматриваемого Закона посвящена вопросам отнесения категорий земель, существующих в украинском законодательстве, с учетом их целевого назначения к категориям земель в соответствии с российским законодательством.

Решение о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую и установление соответствующего порядка, а также порядка установления видов разрешенного использования земель законом отнесены к компетенции Совета министров Республики Крым.

Еще одним вопросом, подлежащим законодательному уточнению, является вопрос об обязательности перерегистрации ранее возникших прав собственности на земельные участки в зависимости от ка-

тегории земель, с одной стороны, а с другой — в зависимости от категории субъектов правообладания. Поскольку во многих случаях в соответствии с законом такие права должны быть перерегистрированы одновременно с совершением сделок с ними (что является вполне разумным решением со стороны законодателя, поскольку в противном случае мог бы возникнуть определенный коллапс в деятельности уполномоченных регистрационных органов), значительную сложность представляет экспертиза подлинности и законности правоустанавливающих документов. Перечень таких документов, подтверждающих наличие ранее возникших прав, устанавливается нормативным правовым актом Совета министров Республики Крым (ч. 4 ст. 8 Закона № 38-ЗРК). При регистрации права собственности муниципального образования на земельные участки, находящиеся в его границах и не принадлежащие на правах собственности иным субъектам, на переходный период до 1 января 2025 года основанием для государственного кадастрового учета и государственной регистрации могут являться заявление и технический план, подготовленный на основании декларации о таком объекте недвижимости (ч. 7 ст. 8 Закона № 38-ЗРК). Статьей 8.2 рассматриваемого Закона определяются порядок, особенности и перечень необходимых

⁶ Предусмотрено статьей 92 Земельного кодекса Украины от 25.10.2001 № 2768-III. Такие участки, предоставленные на праве пожизненного наследуемого владения, равно как и постоянного бессрочного пользования, в соответствии с положениями статьи 9.1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» считаются предоставленными гражданину на праве собственности, за исключением законодательно предусмотренных случаев невозможности передачи земельного участка данной категории в частную собственность.

документов для регистрации права собственности на предоставленный физическому лицу до вхождения Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации земельный участок для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве собственности, пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования либо если в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающем или удостоверяющем право гражданина Российской Федерации на данный земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права. Отдельные положения Закона № 38-ЗРК приведены нами лишь в качестве небольшой иллюстрации той массы проблем, которая возникает при интеграции земельного законодательства новых субъектов в российскую правовую систему.

Отметим, что для экономического и социального развития территорий новых субъектов особое значение имеют проблемы разграничения и государственной регистрации прав собственности, а также иных прав на земельные участки, постановки их на кадастровый учет, соз-

дания схем территориального планирования. И чем быстрее эти действия будут осуществлены, тем более эффективно будут идти процессы экономической интеграции и развития новых российских регионов. А с учетом сложившихся на сегодняшний день политических и экономических условий это является определяющим в решении задач обеспечения качества жизни населения, проживающего на их территории.

Однако следует отметить, что процесс интеграции ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей имеет ряд значимых отличий как по сравнению с Республикой Крым и городом федерального значения Севастополем, так и между собой. Каждый из четырех федеральных конституционных законов о принятии соответствующих субъектов в состав Российской Федерации⁷ (далее — ФКЗ о принятии) в своем тексте содержит ряд переходных положений, в том числе регулирующих вопросы общественных отношений в сфере земельного и градостроительного законодательства. В статье 21 «Особенности регулирования отношений в сфере оборота недвижимости» каждого из четырех ФКЗ о принятии содержится аналогичный перечень норм, позволяющих правовыми актами субъ-

⁷ Федеральный конституционный закон от 4.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики», Федеральный конституционный закон от 4.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики», Федеральный конституционный закон от 4.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области», Федеральный конституционный закон от 4.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области».

ектов устанавливать соответствующие особенности до 1 января 2028 года по согласованию с соответствующими уполномоченными в каждой конкретной сфере общественных отношений федеральными органами государственного управления. Обратим внимание, что указанный срок короче, нежели в случае Республики Крым и Севастополя. Такие особенности могут быть установлены для земельных отношений, отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастровой деятельности и кадастровых отношений, государственной кадастровой оценки, имущественных отношений, включая оборот земель. Такие особенности не могут быть установлены в отношении охраны, использования и оборота земель, на которые в соответствии с федеральным законодательством возникает право федеральной собственности (п. 1–2 ч. 1 ст. 21 соответствующих ФКЗ о принятии). В тот же срок в аналогичном порядке могут быть установлены особенности отношений по выявлению и сносу незаконно возведенных объектов недвижимости, а также объектов недвижимости, поврежденных в результате военных действий. Части 3 статьи 21 соответствующих ФКЗ о принятии содержат перечень из восьми конкретных вопросов, для решения которых могут устанавливаться указанные выше особенности. В частности, по вопросам предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности; сроков выполнения процедур предоставления зе-

мельных участков, в том числе и иных, нежели определенные в российском законодательстве; перевода земельных участков из одной категории в другую; определения их видов разрешенного использования; по вопросам видов объектов, в отношении которых устанавливаются зоны с особыми условиями использования территорий; оснований для изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд; в отношении возмещения убытков, связанных с ограничениями прав на землю. В свою очередь, к компетенции Правительства Российской Федерации законами отнесены установление особенностей по разграничению имущества между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, особенностей управления и распоряжения расположенными на территории субъектов отдельными объектами имущества, находящимися в государственной или муниципальной собственности, порядок и случаи согласования субъектами правовых актов и иных решений в отношении управления и распоряжения отдельными объектами имущества.

Одним из отличий является то, что в случае ДНР и ЛНР помимо действовавших на их территории норм украинского законодательства с 2014 года законодательными органами республик принимались правовые нормы, регулирующие на их территории в том числе и земельные отношения, а Земельный кодекс Украины действовал лишь в части, не противоречащей вновь принимаемым нормам. ФКЗ о принятии устанавливают поло-

жение, что все ранее принятые в ДНР и ЛНР законодательные нормы действуют исключительно в той части, которая не противоречит законодательству Российской Федерации. В то же время Херсонская и Запорожская области не имели собственных законотворческих органов и, соответственно, нормы украинского земельного законодательства действовали на их территории в полном объеме.

Еще одним важным моментом является определение границ территорий новых субъектов. Каждый из ФКЗ о принятии в соответствующих статьях содержит определение пределов территории принимаемого в состав Российской Федерации субъекта. В случае Запорожской и Херсонской областей пределы территорий новых субъектов определяются границами территории субъекта, существовавшими на день его принятия в Российскую Федерацию (ст. 3 соответствующих ФКЗ о принятии).

В случае с пределами территорий ДНР и ЛНР, установленными их конституциями на день их образования, в ФКЗ о принятии это положение дополнено уточнением, что пределы территорий устанавливаются и на день принятия их в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Часть 3 статьи 1 Конституции ДНР 2022 года провозглашает, что территория Донецкой Народной Республики является единой и неделимой и составляет неотъемлемую часть территории

Российской Федерации. А Конституцией ДНР 2014 года в статье 54.1 было закреплено, что территория республики определялась границами на день ее образования.

В июне 2023 года был принят еще один нормативный акт — Федеральный закон от 24.06.2023 № 266-ФЗ «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» (далее — Закон о свободной экономической зоне), целью которого в соответствии с его преамбулой являются обеспечение устойчивого социально-экономического развития, развитие новых регионов и привлечение инвестиций в различные сферы экономики регионов, а также повышение уровня и качества жизни граждан⁸. В статье 18 указанного Закона закреплено, что особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в свободной экономической зоне включает в себя в том числе и особенности осуществления градостроительной деятельности и землепользования при размещении объектов, необходимых для реализации участниками инвестиционных проектов (п. 1 ч. 1), а статья 19 данного Закона содержит в себе отсылку о действии в отношении особенностей регулирования градостроительной деятельности и земельных отношений в свободной экономической зоне в период до 1 января 2028 года положений в указан-

⁸ См.: Романинец Р.Н., Киугель Д.Р. Проблемы и перспективы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики // Сборник научных работ серии «Финансы, учет, аудит». 2020. № 2 (18). С. 90.

ной сфере ФКЗ о принятии. При этом в соответствии с частью 2 статьи 19 Закона о свободной экономической зоне подготовка документации по планировке территории для размещения объектов в рамках инвестиционных проектов осуществляется за счет средств инвестора. Действие градостроительного регламента не распространяется на земельные участки и объекты капитального строительства, создаваемые для функционирования свободной экономической зоны или в рамках инвестпроектов. Вид разрешенного использования предоставляемых земельных участков определяется в соответствии с документацией по планировке территории решением высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации. Предельные размеры предоставляемых участков определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации. Параметры возводимых объектов определяются градостроительными планами земельных участков, документацией по планировке территории с учетом нормативов градостроительного проектирования. Земельные участки в границах свободной экономической зоны, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для создания инвестиционных и обеспечивающих функционирование зоны объектов предоставляются в аренду на срок ее существования. В статье содержится также ряд положений, конкретизирующих иные общественные отношения в указанной сфере на территории свободной экономической зоны. Принятие данного Закона, с одной стороны, должно обеспечить

эффективное развитие экономики новых регионов, но с другой стороны, вносит дополнительные сложности в процесс интеграции земельного законодательства новых субъектов.

Подводя итог, отметим, что, несмотря на определенный опыт интеграции в российское законодательство земельного законодательства Республики Крым и города федерального значения Севастополя, аналогичный процесс в принятых в 2022 году в состав Российской Федерации субъектах имеет свои определенные особенности, связанные с текущей политической и экономической ситуацией, которые должны быть максимально учтены при разработке и принятии соответствующих нормативных актов на всех уровнях. Максимальная прозрачность так называемых правил игры и унифицированный подход к данному процессу в сфере земельных отношений во всех новых субъектах (несомненно, с учетом региональных особенностей) будут способствовать скорейшей их интеграции и восстановлению их экономики.

PROBLEMS OF INTEGRATION OF LAND LEGISLATION OF NEW RUSSIAN CONSTITUENT ENTITIES INTO THE LEGAL SYSTEM OF THE STATE

V.T. Kalinichenko,
notary, Joukowski
Notarial District,
Moscow Region,
PhD

N.M. Ilyina,
notary in Stupino,
Moscow region

ABSTRACT. The new constituent entities of the Russian Federation have a significant economic potential, for the effective realisation of which the processes of legislation integration are crucial. One of the important tasks facing today is the integration of legal norms that were in force on the territories of the new constituent entities before they became part of the Russian Federation, in the sphere of land legal relations. Despite certain experience in integrating the land legislation of the Republic of Crimea and the city of federal significance Sevastopol into the Russian legislation, a similar process in the constituent entities of the Russian Federation adopted in 2022 has certain peculiarities related to the current political and economic situation, which should be taken into account as much as possible in the development and adoption of relevant regulations at all levels. Maximum transparency of the so-called rules of the game and a unified approach to this process in the sphere of land relations in all new subjects, undoubtedly, taking into account the regional peculiarities will contribute to their early integration and recovery of their economy.

Keywords: land law, land use rules, integration experience, economic development, peculiarities of property relations regulation, peculiarities of land relations regula-

tion, cadastral registration, registration of property rights, new subjects of the Russian Federation, DPR, LPR, Kherson region, Zaporozhye region, Republic of Crimea, Sevastopol.

Библиографический список

1. Пахарева Г.В. Развитие земельно-правовых отношений в Республике Крым и городе федерального значения Севастополь // Аграрное и земельное право. 2014. № 5.

2. Романинец Р.Н., Киугель Д.Р. Проблемы и перспективы социально-экономического развития Донецкой Народной Республики // Сборник научных работ серии «Финансы, учет, аудит». 2020. № 2 (18).

3. Умеров Э.И. О некоторых проблемах земельных отношений в Республике Крым в условиях интеграции в правовое поле Российской Федерации (на примере Закона Республики Крым от 15 января 2015 года № 66-ЗРК) // Молодой ученый. 2018. № 14 (200).

4. Экономика Донецкой Народной Республики: состояние, проблемы, пути решения: научный доклад / Коллектив авторов ГУ «Институт экономических исследований» в рамках сотрудничества с Институтом народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук; под науч. ред. А.В. Половяна, Р.Н. Лепы; Министерство образования и науки Донецкой Народной Республики. Государственное учреждение «Институт экономических исследований». Донецк, 2017.