

УДК 349.41

*Р.Х. Гиззатуллин, Д.А. Вахрушев***О РЕТРОАКТИВНОСТИ ЗАКОНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Рассматриваются правовые проблемы, связанные с принятием субъектом Российской Федерации закона о перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, применительно к отношениям, возникшим в связи с ранее заключенным договором о развитии застроенной территории в части обязательства органа местного самоуправления по предоставлению без проведения торгов земельных участков лицу, с которым такой договор был заключен до принятия закона субъекта Российской Федерации. Обращается внимание на то, что при отсутствии в актах земельного законодательства прямого указания на распространение действия вновь принятых норм на ранее возникшие правоотношения право распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в части исполнения обязательства по предоставлению земельных участков, возникшего на основании ранее заключенного договора о развитии застроенной территории, должно сохранять свое действие.

*Ключевые слова:* земельные отношения, земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, перераспределение полномочий, распоряжение земельными участками, договор о развитии застроенной территории, закон субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления.

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-1-132-136

Вопрос об обратной силе законодательных актов является актуальным, поскольку нередко вызывает трудности в определении применимых нормативных актов, непосредственно оказывающих регулирующее воздействие на возникающие споры в сфере земельных отношений. Действующее законодательство не дает однозначного ответа по причине отсутствия во многих нормативных актах положений об их применении во времени.

Не выработано единой позиции и в судебной практике. Встречаются судебные решения, в которых данный вопрос затрагивается, но они разрешают конкретные судебные споры и не позволяют прийти к единому знаменателю по проблеме в целом.

Указанная проблематика проявляется, в частности, в земельных отношениях по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена при наличии действующего договора о развитии застроенной территории, заключенного в соответствии с градостроительным законодательством, принятым законом субъекта Российской Федерации по перераспределению полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления.

Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – ФЗ № 137)<sup>1</sup> в целях разграничения государственной собственности на землю устанавливает федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и собственность поселений, городских округов, муниципальных районов (ст. 3.1).

Статьей 3.3 ФЗ № 137 установлено, что отсутствие государственной регистрации права собственности на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, не является препятствием для распоряжения ими и определяет случаи распоряжения такими земельными участками.

Согласно ст. 10.1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ<sup>2</sup> (далее – ЗК РФ), полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в области земельных отношений могут быть перераспределены между ними в порядке, который установлен Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131). В соответствии с ч. 1.2 ст. 17 ФЗ № 131 в случаях, установленных федеральными законами, законами субъекта РФ может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта РФ. При этом перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государствен-

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

ной власти субъекта РФ. Законы субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий вступают в силу с начала очередного финансового года.

Принятие закона субъекта РФ о перераспределении полномочий, в том случае, когда ранее органом местного самоуправления в соответствии с градостроительным законодательством был заключен договор с лицом, осуществляющим развитие застроенной территории, согласно которому у последнего возникает право требования к органу местного самоуправления о предоставлении без проведения торгов земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, порождает ситуацию, характеризующуюся правовой неопределенностью по определению уполномоченного органа субъекта РФ, в отношении которого взамен органа местного самоуправления возникает вышеуказанное требование. Кроме того, практика показывает, что даже признав, что у него возникает обязательство по предоставлению земельного участка, орган государственной власти субъекта РФ уклоняется от его исполнения, в том числе и посредством предъявления дополнительных требований, что недопустимо в соответствии с законодательством.

Хотя, в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий»<sup>3</sup> (далее – ФЗ № 494) положения гл. 5.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ<sup>4</sup> (далее – ГрК РФ) утратили силу, тем не менее, согласно ч. 5 ст. 18 ФЗ № 494, установлено, что договоры, ранее заключенные в порядке гл. 5.1, сохраняют свое действие, а изменение, расторжение данных договоров осуществляется в том порядке, который действовал на день их заключения. Кроме того, указанной нормой установлено, что предоставление земельных участков в соответствии с условиями данных договоров осуществляется положениям той редакции ЗК РФ, которая действовала до дня вступления в силу ФЗ № 494.

Напомним вкратце положения ранее действовавшей редакции ГрК РФ. Первое – предоставление для строительства в границах территории, в отношении которой принято решение о развитии, земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена и которые не предоставлены в пользование и во владение гражданам и юридическим лицам, осуществляется лицу, с которым органом местного самоуправления заключен договор о развитии застроенной территории, без проведения торгов в соответствии с земельным законодательством (ч. 8 ст. 46.1). Второе – предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности или государственная собственность на которые не разграничена и которые не предоставлены в пользование и (или) во владение гражданам и юридическим лицам (если распоряжение такими земельными участками осуществляется органом местного самоуправления) без проведения торгов лицу, с которым заключен договор о развитии застроенной территории при условии, что им были выполнены обязательства, предусмотренные пп. 3-5 ч. 3 ст. 46.2 ГрК РФ, является обязательством органа местного самоуправления и относится к существенным условиям договора о развитии застроенной территории (п. 9 ч. 3 ст. 46.2 ГрК РФ). Третье – договор о развитии застроенной территории заключается по результатам аукциона на условиях, указанных в извещении о его проведении (к их числу относятся существенные условия договора о развитии застроенной территории, указанные в ч. 3 и 4 ст. 46.2 ГрК РФ, в том числе и вышеуказанное обязательство органа местного самоуправления). При этом при заключении договора изменение условий аукциона на основании соглашения сторон такого договора или по требованию одной из его сторон не допускается (ч. 26 ст. 46.3 Градостроительного кодекса РФ).

Однако судебная практика исходит из того, что условия договора, заключенного по результатам аукциона, можно изменить в судебном порядке при существенном изменении обстоятельств, которые сторона договора могла не предвидеть при его заключении<sup>5</sup>. Возможно ли рассматривать принятие закона субъекта РФ о перераспределении полномочий в качестве обстоятельств, которые сторона договора не могла предвидеть при его заключении к договору о развитии территории? Представляется, что нет, поскольку орган государственной власти изначально не был стороной договора.

В судебной практике сформирована позиция, согласно которой при изменении компетенции уполномоченных органов по предоставлению земельных участков возникает процессуальное право-

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2021. № 1 (ч. I). Ст. 33.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

<sup>5</sup> См., напр.: Дело № А07-29213/2018: постановление Арбитражного суда Уральского округа от 4 октября 2019 г. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»; Дело № А64-7055/2018: постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28 января 2020 г. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

преемство в рамках договора о развитии застроенной территории. Так, например, по одному делу суд указал следующее: «При рассмотрении дела суд кассационной инстанции принимает во внимание, что в рассматриваемом случае вследствие изменения административно-территориального деления и внесения изменений в устав городского округа произошло изменение компетенции уполномоченных органов, что изменяет субъектный состав лиц в рамках многосоставного правоотношения по предоставлению земельного участка, предполагающего совершение ряда юридически значимых действий, однако само по себе не прекращает возникших в установленном нормативными актами порядке прав и обязанностей таких лиц. Как усматривается из правовой позиции Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, высказанной в Определении от 21 февраля 2007 г. № 966/07 по делу № А32-137/2000-36/10, при передаче функций от одного органа другому происходит процессуальное правопреемство. Такая передача не обязательно вызвана упразднением органа, ранее ведавшего этими же вопросами, и может не основываться на гражданско-правовом правопреемстве. Таким образом, заявитель был вправе обратиться в департамент, к которому перешли вследствие перераспределения компетенции соответствующие полномочия и корреспондирующие им обязанности, с предложением предоставить ему в аренду земельный участок, однако был необоснованно лишен возможности реализовать свое право на заключение договора аренды спорного земельного участка»<sup>6</sup>.

В решениях судов также встречается аналогичная позиция в случае принятия закона субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий в сфере земельных отношений по заключенным договорам аренды земельных участков, предоставлении земельных участков в рамках исполнительного производства<sup>7</sup>.

По мнению авторов, позиция, допускающая «процессуальное» правопреемство уполномоченных органов в рамках ранее заключенных договоров, противоречит основам договорных обязательств и влияет на стабильность правоотношений, поскольку необоснованно освобождает сторону соглашения от исполнения соответствующих обязательств, при том что правопреемник в договорные обязательства не вступает, что в конечном итоге ставит лицо, заключившее договор о развитии застроенной территории и добросовестно исполнившее свои обязательства, в невыгодное положение.

Обратим внимание: договор развития застроенной территории предполагает регулирование длительных взаимоотношений застройщика и органа местного самоуправления по развитию территории. Он предусматривает объемный, многоэтапный комплекс обязательств и корреспондирующих прав сторон. При этом реализация договора о развитии застроенной территории процесс многогранный, и регулирующее воздействие на него оказывается нормами различных отраслей права и законодательства – градостроительного, гражданского, земельного и т.д.

Согласно разъяснениям, изложенным в п. 6 постановления Пленума ВАС РФ от 14.03.2014 № 16 «О свободе договора и ее пределах»<sup>8</sup>, судам надлежит иметь в виду, что, согласно п. 2 ст. 422 ГК РФ закон, принятый после заключения договора и устанавливающий обязательные для сторон правила иные, чем те, которые действовали при заключении договора, распространяет свое действие на отношения сторон по такому договору лишь в случае, когда в законе прямо установлено, что его действие распространяется на отношения, возникшие из ранее заключенных договоров. В силу п. 2 ст. 4 ГК РФ это правило применяется как к императивным, так и к диспозитивным нормам.

Соответственно, рассматривая договор о развитии застроенной территории, заключенный, в том числе, в рамках гражданского законодательства, принятый закон субъекта Российской Федерации не распространяет свое действие на ранее возникшие договорные взаимоотношения, если это прямо не оговорено в самом законе.

Справедливой представляется следующая научная позиция: «Влияние нового акта на отношения, существующие в момент его вступления в силу (так называемые длящиеся отношения), зависит

<sup>6</sup> Дело № А40-127930/13-33-1087: постановление Арбитражного суда Московского округа от 2 сентября 2014 года. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> См., напр.: Дело № А43-14771/2014: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 ноября 2015 года. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»; Дело № А40-231567/2017: постановление Арбитражного суда Московского округа от 25 декабря 2018 года. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс»; Дело № А12-12967/2014: определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2016 г. Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>8</sup> О свободе договора и ее пределах: постановление Пленума ВАС РФ от 14 марта 2014 г. № 16 // Вестник ВАС РФ. 2014. №5.

от их отраслевой принадлежности. Многие кодексы содержат специальные правила, посвященные действию отраслевого законодательства во времени. Например, действие во времени процессуальных законов подчиняется общей логике: применяется закон, действующий во время рассмотрения и разрешения дела, совершения отдельных процессуальных действий или исполнения судебных постановлений (статья 1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, статья 3 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, статья 2 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации). Действию гражданского закона посвящены статья 4 ГК РФ, содержащая общие правила, и статья 422 ГК РФ, касающаяся договорных отношений. Описанный в указанных статьях порядок распространяется только на гражданские отношения»<sup>9</sup>.

С целью выяснения вопроса о действии закона субъекта РФ о перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на договор о развитии застроенной территории следует отграничить земельные отношения от иных правоотношений, возникающих на основании договора о развитии застроенной территории. Тем более что закон субъекта о перераспределении полномочий относится к актам земельного законодательства, поскольку регулирует земельные отношения в части полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по поводу земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена.

Отношения по распоряжению такими земельными участками, которые возникают в рамках договора о развитии территории, являются земельными отношениями. Такой вывод основывается на следующем.

Во-первых, возможность распоряжаться земельными участками без оформления на них права собственности предоставляет исключительно земельное законодательство.

Во-вторых, в основе отношений по распоряжению земельными участками путем их предоставления лежит публично-правовой метод регулирования. Это проявляется в том, что распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена (в нашем случае – это предоставление земельных участков лицу, с которым заключен договор о развитии территории), осуществляется посредством решения органа местного самоуправления, принятого в рамках предоставленных полномочий при наличии предусмотренного законом основания.

В-третьих, обязательство органа местного самоуправления в рамках договора о развитии застроенной территории о предоставлении без проведения торгов земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, реализуется через применение норм Земельного кодекса РФ.

В связи с изложенным можно прийти к однозначному выводу о том, что предоставление земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена в рамках договора о развитии застроенной территории, складывается в сфере земельных правоотношений публично-правового характера.

Вместе с тем Земельный кодекс РФ не содержит норм о действии земельного законодательства во времени. Закон субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий в сфере земельных отношений также может не содержать положений о действии его норм на ранее возникшие правоотношения. Для примера можно привести Закон Республики Башкортостан от 2 ноября 2020 г. № 319-з «О внесении изменений в статью 10.1 Закона Республики Башкортостан “О местном самоуправлении в Республике Башкортостан”»<sup>10</sup>.

Таким образом, в этом случае имеется правовой пробел в регулировании данных отношений, который порождает правовые неопределенности на практике.

В практической деятельности возникшая правовая неопределенность с большой долей вероятности будет разрешаться в судебном порядке при наличии возникшего спора с уполномоченным органом субъекта РФ.

В этой связи представляется, что ключевым вопросом, на который будет необходимо ответить правоприменителю, звучит так: «Распространяет ли свое действие закон субъекта Российской Федерации о перераспределении полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, между уполномоченными органами в части установления запрета на распоряжение земельными участками органами местного самоуправления в рамках ранее заключенных договоров о развитии застроенной территории?».

<sup>9</sup> Рассказова Н.Ю. Действие актов гражданского законодательства во времени // Информационно-аналитический журнал «Арбитражные споры». 2019. № 2. С. 31-52.

<sup>10</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2021).

По нашему мнению, в разрешении данного вопроса необходимо исходить из того, что механизм правового регулирования распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в рамках договора о развитии застроенной территории, в том числе, основан на принципе, суть которого заключается в невозможности изменять императивные условия ранее возникшего договора, заключенного по результатам аукциона, если иное прямо не предусмотрено законодательством РФ. Соответственно, право распоряжения органами местного самоуправления земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, возникшее на основании ранее заключенного договора о развитии застроенной территории, должно сохранять свое действие при отсутствии в законодательстве РФ прямого указания на возможность распространения действия вновь принятых норм земельного законодательства на ранее возникшие права.

Поступила в редакцию 11.07.2021

Гиззатуллин Равиль Хасанович, доктор юридических наук,  
профессор кафедры финансового и экологического права Института права  
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»  
450076, Россия, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32

профессор кафедры охраны окружающей среды и рационального использования природных ресурсов  
ФГБОУ ВО «Уфимский государственный нефтяной технический университет»  
450064, Россия, г. Уфа, ул. Космонавтов, 1  
E-mail: ravil73@mail.ru

Вахрушев Денис Андреевич, аспирант кафедры финансового и экологического права Института права  
ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»  
450076, Россия, г. Уфа, ул. Заки Валиди, 32  
E-mail: vahrushevden@mail.ru

*R.Kh. Gizzatullin, D.A. Vakhrushev*

#### **ON THE RETROACTIVITY OF THE LAWS OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF LAND RELATIONS**

DOI: 10.35634/2412-9593-2022-32-1-132-136

The legal problems related to the adoption by the subject of the Russian Federation of the law on the redistribution of powers for the disposal of land plots, state ownership of which is not delimited, are considered in relation to the relations that arose in connection with the previously concluded agreement on the development of a built-up area in terms of the obligation of a local government body to provide land plots without bidding to a person with whom such an agreement was concluded before the adoption of the law of the subject of the Russian Federation. Attention is drawn to the fact that in the absence of a direct indication in the acts of land legislation on the extension of the newly adopted norms to previously existing legal relations, the right of disposal by local self-government bodies of land plots, state ownership of which is not delimited, in terms of fulfilling the obligation to provide land plots that arose on the basis of a previously concluded agreement on the development of a built-up area, should remain valid.

*Keywords:* land relations, land plots, state ownership of which is not delimited, redistribution of powers, disposal of land plots, agreement on the development of built-up territory, the law of the subject of the Russian Federation, local government.

Received 11.07.2021

Gizzatullin R.Kh., Doctor of Law, Professor of the Department of Financial and Environmental Law  
Bashkir State University  
Zaki Validi 32, Ufa, Russia, 450076  
Professor of the Department of Environmental Protection and Rational Use of Natural Resources  
Ufa State Petroleum Technical University  
Kosmonavtov st., 1, Ufa, Russia, 450064  
E-mail: ravil73@mail.ru

Vakhrushev D.A., Postgraduate Student  
Bashkir State University  
Zaki Validi st., 32, Ufa, Russia, 450076  
E-mail: vahrushevden@mail.ru