

Секция «Юриспруденция»

Проблемы земельного правотворчества органов местного самоуправления

Чикильдина Анна Юрьевна

Кандидат наук

Волгоградская академия государственной службы, Юридический факультет,

Волгоград, Россия

E-mail: chikildinaanna@yandex.ru

Современные проблемы земельного правотворчества все чаще становятся предметом дискуссий в юридической науке. Анализ и тщательное исследование современного земельного законодательства России позволяют говорить о назревшей необходимости выработки особого подхода к законотворчеству Российской Федерации, субъектов РФ в сфере регулирования земельных отношений. Причиной неэффективности большинства земельно-правовых норм является их практическая нежизнеспособность в условиях российской действительности или недостаточная проработанность законотворческих инициатив. В связи с этим исследование понятия, признаков отечественного земельного правотворчества, выявление его юридической сущности, проблем и перспектив развития является одной из приоритетных задач науки земельного права.

В теории правотворчество представляет собой «процесс непосредственного создания, изменения или отмены правовых норм компетентными органами либо непосредственно населением». При этом совершенно справедливо отмечается, что в каждом государстве правотворчество обладает своими особенностями, но везде оно направлено на создание и совершенствование единой, внутренне согласованной и непротиворечивой системы норм, регулирующих сложившиеся в обществе разнообразные отношения. В этом плане земельное правотворчество России не исключение. Во-первых, ему присущи свои специфические черты, во-вторых, цель российского законодателя сформировать целостное и эффективное законодательство, которое регулирует земельные отношения, возникающие в пределах Российской Федерации, на данном этапе развития земельных отношений представляется нереализованной. В некоторых случаях возникают коллизии земельно-правовых норм и внутренняя неопределенность, что порождает ряд проблемных сфер регулирования. Это скорее общая проблема российского права, поскольку по самым общим данным, более 2000 определений приведены в различных законах, и среди них обнаруживаются понятия, которые имеют от 4 до 8 значений. К особенностям отечественного земельного правотворчества можно отнести широкое применение органами местного самоуправления своих полномочий в сфере земельных отношений. Так, в настоящее время в четырех субъектах РФ приняты законы, регулирующие порядок резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд.

Можно отметить наиболее перспективные направления развития земельного правотворчества в Волгоградской области. На основе анализа данных, приведенных на сайте Волгоградской областной думы, на 2010 год были запланированы и рассмотрены около десятка законопроектов в области земельного права. Например, в новом виде земельное законодательство Волгоградской области содержит общие правила о принудительном изъятии и прекращении прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Так, собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы, арендаторы земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения осу-

шествяют использование указанных земельных участков в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации. В случае ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на территории Волгоградской области может быть принудительно изъят у его собственника органом местного самоуправления муниципального района в судебном порядке. Орган местного самоуправления муниципального района, на территории которого расположен земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии с законодательством Российской Федерации направляет заявление о принудительном изъятии у собственника этого земельного участка в суд в случае его ненадлежащего использования или неиспользования в соответствии с целевым назначением в течение трех лет. Хотя эти правила в некотором смысле дублируют федеральное законодательство, все же отражена и специфика этих отношений. С другой стороны, внесение поправок в эти нормативные акты подчеркивает их актуальность и проблемность применения норм, объединенными ими. Не раз вносились изменения в Закон Волгоградской области от 28 июля 2006 г. 1266-ОД «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую на территории Волгоградской области», который урегулировал отношения, возникающие в связи с отнесением земель или земельных участков в составе таких земель к определенной категории и их переводом из одной категории в другую на территории Волгоградской области, а также определил полномочия исполнительных органов государственной власти Волгоградской области и органов местного самоуправления при решении данных вопросов. Эта тенденция проявляется и в других субъектах РФ. Как отмечается в юридической литературе, правотворческая деятельность в этой сфере как правило развивается по двум направлениям: посредством принятия отдельного закона по вопросам перевода земель; посредством включения норм о порядке перевода земель из одной категории в другую в иные законы. По второму пути пошли многие субъекты РФ. Например, нормы о переводе земель из одной категории в другую в Краснодарском крае закрепляются Законом Краснодарского края от 5 ноября 2002 г. 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае», в Законе Тверской области от 9 апреля 2008 г. 49-ЗО «О регулировании отдельных земельных отношений в Тверской области» содержатся похожие нормы. В Законе Воронежской области 9 июня 1995 года 18-з «О регулировании земельных отношений в Воронежской области» регулированию отнесения земель к категориям, переводу их из одной категории в другую посвящена одна статья. Хотя бы на этом примере можно увидеть неоднородность и неравномерность развития нормотворчества в ряде регионов России.

В целом земельное правотворчество в последнее время существенно активизировалось. На наш взгляд, положительный опыт анализа и совершенствования гражданского законодательства может быть учтен в будущем, поскольку земельное правотворчество требует не менее тщательно разработанного концептуального подхода муниципальных органов.

Литература

1. Анисимов А.П., Матохина А.Е. Савенко О.В. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». - Система ГАРАНТ, 2009.

Конференция «Ломоносов 2011»

2. Рассказов Л.П. Теория государства и права: Учебник для вузов. – 2-е изд. - М.: РИОР, 2009.
3. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. С.И. Сай, С.А. Боголюбова). - СПб.: «Питер», 2008.

Слова благодарности

Выражаю признательность организаторам ежегодной научной конференции "Ломоносов с нетерпением жду начала события!