

Д.С. Железнов\*

**ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ  
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ГОРОДЕ МОСКВЕ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ,  
СВЯЗАННЫХ С ОБЕСПЕЧЕНИЕМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
И МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

*Ключевые слова:* расширение границ города Москвы, предоставление земельных участков, размещение органов власти, Генеральный план города Москвы, Дом Правительства Московской области.

***Zheleznov D.S. The legal problems of land plot assignments in Moscow for supporting the public authority activities of the Russian Federation and the Moscow Region***

*The article is devoted to the analysis of the legal problems of land plot assignments in Moscow for placing the public authorities of the Russian Federation and the Moscow Region.*

*The author emphasizes such an important fact as the expansion of the border of Moscow. The idea of transferring the majority of the public offices to the joining territories was introduced by the President of Russia in July 2011. This process will require specifications of the existing legislation.*

*The critical analysis of the federal and regional legislation in the direction of land plot assignments for placing the public authorities of the Russian Federation is proposed in this article.*

*In addition the author considers that the Moscow Region public authorities should not be placed in Moscow and proposes to transfer them to Krasnogorsk, to the Moscow Region House of Government.*

*The author concludes that the legal regulation in this direction has much of the deficiencies and contradictions. He suggests to make some changes in certain legal acts and to harmonize federal and regional legislation.*

Правовой статус города Москвы определяется Конституцией Российской Федерации<sup>1</sup>, федеральными законами<sup>2</sup>, Уставом города Москвы<sup>3</sup> и иными нормативными актами.

---

© Железнов Д.С., 2012.

\* Аспирант Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина. [dzheleznov@bk.ru]

<sup>1</sup> 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) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>2</sup> Следует обратить внимание на то, что федеральный закон, о котором гласит пункт 2 статьи 70 Конституции РФ, до сих пор не принят. Строго говоря, Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 (ред. от 26 июня 2007 г.) «О статусе столицы Российской Федерации» не является федеральным, поскольку был принят на 8 месяцев ранее Конституции РФ.

<sup>3</sup> Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. (ред. от 11 апреля 2012 г.) «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы, 2001. № 8. Ст. 130.

Москва является столицей Российской Федерации и центром московской агломерации. Москва – это крупный финансово-экономический центр, в котором должен быть создан благоприятный инвестиционный климат. Москва – крупнейший мировой исторический, культурный, научно-образовательный, туристический и спортивный центр<sup>4</sup>.

Учитывая такую многоаспектность города федерального значения Москвы, в научной литературе предлагается выделять элементы его правового статуса<sup>5</sup>. С учетом этого Москва может определяться как:

- а) субъект Российской Федерации;
- б) столица Российской Федерации;
- в) административный центр Московской области.

В настоящей статье рассматриваются правовые проблемы предоставления земельных участков для строительства объектов недвижимости в городе Москве, возникающие в связи с выполнением городом Москвой функций столицы Российской Федерации и административного центра Московской области.

Актуальность рассматриваемого вопроса не вызывает сомнений. В настоящее время интерес к этой теме связан с расширением границ города Москвы за счет территории Московской области<sup>6</sup> и «озвученной Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым идее вывести за пределы МКАД, в новые земли, значительную часть государственных учреждений»<sup>7</sup>.

*Предоставление земельных участков в городе Москве для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации.*

Конституция Российской Федерации в силу пункта 2 статьи 70 провозглашает столицей Российской Федерации город Москву и закрепляет, что ее статус устанавливается федеральным законом. Это, в свою очередь, означает, что, по существу, Конституция Российской Федерации поручает конституционно-правовую интерпретацию статуса столицы Российской Федерации именно подобному специальному закону, воспринимаемому в неразрывной связи с нормой самой Конституции<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства Москвы от 3 октября 2011 г. № 460-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Градостроительная политика» на 2012–2016 гг.» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2011. № 58.

<sup>5</sup> *Мадьярова А.В.* Государственная власть и местное самоуправление в городе Москве // СПС «КонсультантПлюс», 2010.

<sup>6</sup> См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 декабря 2011 г. № 560-СФ «Об утверждении изменения границы между субъектами Российской Федерации городом федерального значения Москвой и Московской областью» // Российская газета, 2011. № 294.

<sup>7</sup> Москва станет ближе к чиновникам // Российская газета, 2011. 20 июня.

<sup>8</sup> *Авакьян С.А.* Конституционная нелегитимность. Опус первый: исход Конституционного Суда РФ из столицы // Конституционное и муниципальное право, 2008. № 1.

В соответствии со статьей 1 Закона РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации»<sup>9</sup> (далее – Закон РФ «О статусе столицы РФ») столица Российской Федерации является местом нахождения федеральных органов государственной власти Российской Федерации. При этом отмечается, что территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы.

Согласно пункту 1 статьи 70 Закона г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы» в связи с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации органы государственной власти города Москвы предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти Российской Федерации земельные участки.

В силу статьи 9 Закона РФ «О статусе столицы РФ» земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются органами государственной власти города Москвы для размещения зданий, строений и сооружений, необходимых для выполнения полномочий федеральными органами государственной власти Российской Федерации, в соответствии с перечнем, формируемым Правительством Российской Федерации. Указанные земельные участки в установленном законом порядке приобретаются федеральными органами государственной власти Российской Федерации в федеральную собственность Российской Федерации или предоставляются им в аренду в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы и программами развития отдельных городских территорий.

При этом Генеральный план города Москвы<sup>10</sup> включает в себя Приложение, которое содержит Положение о территориальном планировании города Москвы (Книга 1). В соответствии с частью 4 Книги 1 «Обеспечение интересов Российской Федерации в развитии столицы Российской Федерации – города федерального значения Москвы» задачами территориального планирования города Москвы, среди прочего, является создание необходимых градостроительных условий для осуществления городом Москвой функций столицы Российской Федерации, которые обеспечивают устойчивое функционирование федеральных органов государственной власти: размещение высших органов законодательной, исполнительной, судебной власти Российской Федерации (подпункт 2.1.1.1) и размещение федеральных органов исполнительной власти (подпункт 2.1.1.2).

В Книге 3 указанного Приложения «Карты, схемы территориального планирования города Москвы»<sup>11</sup> наглядно представлена информация о том, где именно на территории города Москвы объекты высших федеральных органов

<sup>9</sup> Закон РФ от 15 апреля 1993 г. № 4802-1 «О статусе столицы Российской Федерации» // Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 1993. № 19. Ст. 683.

<sup>10</sup> Закон г. Москвы от 5 мая 2010 г. № 17 (ред. от 26 октября 2011 г.) «О Генеральном плане города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. Спецвыпуск № 1. Т. 1–3. 2010.

<sup>11</sup> Книга 3. Карты, схемы территориального планирования города Москвы : Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы. <[http://gpinfo.mka.mos.ru/kniga\\_3/](http://gpinfo.mka.mos.ru/kniga_3/)> (последнее посещение – 30.05.2012).

государственной власти, федеральных органов исполнительной власти и иных федеральных органов на настоящий момент существуют (показаны треугольником), а где только проектируются (показаны квадратом).

Таким образом, законодательно закреплены существующие и предполагаемые места размещения в городе Москве зданий, строений, сооружений, необходимых для выполнения полномочий федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Возникает вопрос, в каком порядке должны быть предоставлены земельные участки для размещения этих объектов?

Согласно пункту 3 статьи 8 Закона г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 (ред. от 13 апреля 2011 г.) «О землепользовании в городе Москве» (далее – Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве») земельные участки предоставляются в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации, города Москвы и Московской области, а также с выполнением городом Москвой функций столицы Российской Федерации.

В силу пункта 5.2 Положения о Департаменте земельных ресурсов города Москвы<sup>12</sup> Департамент принимает (изменяет, отменяет) правовые акты, решения о предоставлении земельных участков, находящихся в собственности города Москвы для проектирования и строительства (реконструкции) объектов капитального строительства.

Таким образом, земельные участки, необходимые для выполнения полномочий органами государственной власти Российской Федерации предоставляются в аренду без проведения торгов посредством принятия Департаментом земельных ресурсов города Москвы соответствующего правового акта.

При этом нельзя обойти вниманием тот факт, что Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» нигде не упоминает о том, что земельные участки для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации, могут передаваться Российской Федерации также и в собственность, что следует из положения статьи 9 Закона РФ «О статусе столицы РФ».

Так, в соответствии с пунктом 4.3 Положения о Департаменте земельных ресурсов города Москвы Департамент имеет полномочия разрабатывать и вносить в установленном порядке на рассмотрение Мэра Москвы и Правительства Москвы проекты правовых актов Мэра Москвы и Правительства Москвы, в том числе по вопросам о передаче земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, в собственность Российской Федерации.

Однако в развитие этого положения московское законодательство не устанавливает порядок предоставления в собственность органами власти города Москвы земельных участков для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

<sup>12</sup> Постановление Правительства Москвы от 11 марта 2011 г. № 65-ПП (ред. от 21 декабря 2011 г.) «Об утверждении Положения о Департаменте земельных ресурсов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, № 16. 2011.

Остается нерешенным вопрос, должны они предоставляться на торгах или в каком-либо другом порядке?

На наш взгляд, Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» должен быть дополнен правовой нормой, аналогичной той, которая регулирует предоставление земельных участков для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации, в аренду. То есть предусматривающая предоставление соответствующих земельных участков без проведения торгов.

Необходимо отметить также следующее. В соответствии с пунктом 3 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ<sup>13</sup> не допускается выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки, за исключением строительства, реконструкции объектов капитального строительства на земельных участках, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов или для которых не устанавливаются градостроительные регламенты, и в иных предусмотренных федеральными законами случаях.

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» эта норма вступает в силу с 31 декабря 2012 года.

В городе Москве к настоящему моменту отсутствуют Правила землепользования и застройки, что видится совершенно недопустимым для столь важного административного центра – столицы Российской Федерации. К слову сказать, во втором городе федерального значения Российской Федерации – Санкт-Петербурге Правила землепользования и застройки приняты достаточно давно<sup>14</sup>. Предоставление земельных участков для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации, с учетом Генерального плана города Москвы, но при отсутствии Правил землепользования и застройки может в дальнейшем привести к несоответствиям между требованиями этих важнейших градостроительных актов.

Помимо уже сказанного, хочется обратить внимание и на то обстоятельство, что в отдельных нормативных правовых актах закреплены различные права, на которых земельные участки для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации, могут быть предоставлены. Так, статья 9 Закона РФ «О статусе столицы РФ» гласит о праве собственности и праве аренды, подпункт 26 пункта 1 статьи 2 Закона г. Москвы «О государственном имуществе города Москвы»<sup>15</sup> называет право пользо-

<sup>13</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 6 декабря 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

<sup>14</sup> См.: Закон Санкт-Петербурга от 16 февраля 2009 г. № 29-10 «О Правилах землепользования и застройки Санкт-Петербурга» (ред. от 26 июня 2010 г.) // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга, 2009. № 6/1.

<sup>15</sup> Закон г. Москвы от 25 июня 2008 г. № 26 «О государственном имуществе города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы, 2008. № 40.

вания, а пункт 3 статьи 8 Закона г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» – только право аренды.

Безусловный приоритет в настоящем случае имеет акт федерального значения, в соответствие с которым должны быть приведены московские законы.

*Предоставление земельных участков в городе Москве для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Московской области.*

Согласно пункту 1 статьи 5 Конституции РФ Москва и Московская область являются двумя самостоятельными субъектами Российской Федерации. При этом они находятся в тесной взаимосвязи и взаимозависимости в рамках единого региона с учетом общности интересов города и области<sup>16</sup>.

В соответствии со статьей 24 Устава Московской области<sup>17</sup> 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 Москвы обусловлено лишь историческими традициями, и только.

Однако в настоящий момент в городе Москве намечаются значительные территориальные изменения, в связи с чем органы федеральной власти планируется перенести из центральной части города на присоединяемые территории нынешней Московской области.

В июле 2011 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что федеральные учреждения, находящиеся на территории города Москвы, планируется перенести на присоединяемые территории, чтобы «улучшить развитие московского мегаполиса и просто облегчить жизнь огромному числу людей»<sup>18</sup>. В апреле 2012 года он подчеркнул, что «я хотел бы, чтобы эту работу не затягивали, а все ключевые решения на эту тему чтобы были приняты до окончания бюджетного процесса в текущем году, чтобы в этом году можно было начать проектирование»<sup>19</sup>.

С учетом этого нелогичным являлось бы решение оставить в центральной части города Москвы располагающиеся там органы государственной власти Московской области, а уж тем более предоставлять земельные участки там вновь для целей их размещения.

---

<sup>16</sup> Комментарий к Уставу города Москвы (под ред. А.В. Петрова) // Подготовлен для публикации в СПС «КонсультантПлюс». С. 86.

<sup>17</sup> Устав Московской области (ред. от 19 октября 2011 г.) // Подмосковные известия, 1996. № 239.

<sup>18</sup> Мосгордума поддержала решение Президента о расширении границ Москвы // Российская газета, 2011. 17 июня.

<sup>19</sup> Ключ к большому городу // Росс. газета, 2012. 10 апреля.

По нашему мнению, позитивным опытом при поиске выхода из сложившейся ситуации является уже состоявшийся перенос значительной части органов исполнительной власти Московской области из города Москвы в город Красногорск, в Дом Правительства Московской области.

Думается, что по аналогичной схеме целесообразно было бы перенести и оставшиеся на территории города Москвы органы государственной власти Московской области.

В связи со сказанным, считаем, что в законодательство необходимо внести следующие изменения:

Дополнить Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» статьей, согласно которой земельные участки предоставляются органами государственной власти города Москвы для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации, на правах собственности или аренды.

Исключить из подпункта 26 пункта 1 статьи 2 Закона г. Москвы «О государственном имуществе города Москвы» слова «земельные участки». Дополнить пункт 1 статьи 2 указанного Закона подпунктом 26.1, согласно которому земельные участки предоставляются федеральным органам государственной власти на правах собственности или аренды.

Дополнить статью 70 Устава города Москвы пунктом, согласно которому земельные участки органы государственной власти города Москвы предоставляют органам государственной власти Российской Федерации на правах собственности или аренды.

Дополнить Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» статьей, в которой будет сказано, что земельные участки предоставляются для целей, связанных с обеспечением деятельности органов государственной власти Российской Федерации, в собственность Российской Федерации без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Исключить из пункта 3 статьи 8 Закона г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» слова «Московской области».

Изложить статью 24 Устава Московской области в следующей редакции: «Органы государственной власти Московской области размещаются на территории Московской области».