

УДК 34

## Место нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в системе земельного законодательства России на примере Самарской области<sup>1</sup>

**Колесова Ольга Николаевна**

Кандидат юридических наук, доцент,  
Самарский государственный экономический университет,  
443090, Российская Федерация, Самара, ул. Советской Армии, 141;  
e-mail: kolesovolga@yandex.ru

**Токмаков Максим Александрович**

Старший преподаватель,  
кафедра правового обеспечения экономической деятельности,  
Самарский государственный экономический университет,  
443090, Российская Федерация, Самара, ул. Советской Армии, 141;  
e-mail: maxim.tokmakov@gmail.com

### Аннотация

В статье анализируется место нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в системе земельного законодательства. Определяется состав вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ в земельном законодательстве, виды компетенции субъекта РФ в земельных отношениях, способы закрепления такой компетенции в федеральном законодательстве, а также пределы ее осуществления. В работе проводится анализ способов перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области земельных отношений и пределы, в которых субъект Российской Федерации может регулировать. Автор приходит к выводу, что изменения, внесенные в земельное законодательство, являются самыми масштабными с момента принятия Земельного кодекса РФ. Прежде всего, эти изменения нацелены на защиту публичных интересов в сфере землепользования, а также на реализацию задачи рационального использования земель в РФ. Для того чтобы оценить, достиг ли своих целей законодатель, нормы должны пройти проверку правоприменительной и судебной практикой, которая только начинает складываться.

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ. Проект №16-13-63006 «Субъекты РФ в системе земельных отношений: история и современность (на примере Самарской области)».

**Для цитирования в научных исследованиях:**

Колесова О.Н., Токмаков М.А. Место нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в системе земельного законодательства России на примере Самарской области // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11А. С. 69-83.

**Ключевые слова**

Субъект Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, разграничение полномочий, Конституция РФ, совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

**Введение**

На вершине иерархической лестницы системы земельного законодательства Российской Федерации находится Конституция Российской Федерации (далее Конституция РФ). Конституция РФ была принята всенародным голосованием (на референдуме) 12 декабря 1993 года и полностью изменила вектор земельных отношений. До принятия данной Конституции, начиная буквально с первых дней советской власти (с принятия так называемого ленинского декрета «О земле» 26 октября 1917 года), земля являлась исключительной государственной собственностью. На протяжении всего советского периода земля не могла быть объектом никаких гражданско-правовых сделок, представляла собой единый неделимый земельный фонд и предоставлялась колхозам, совхозам, предприятиям, общественным организациям и гражданам в безвозмездное и бессрочное пользование. Земельный налог за использование земли также не взимался. События, произошедшие в начале 90-х годов XX столетия, полностью изменили политическое лицо страны и принципы правового регулирования, в том числе и в земельных отношениях.

Конституция РФ обладает высшей юридической силой на всей территории РФ, прямым действием и содержит принципиальные начала для всей системы законодательства России. Конституция РФ определяет основы земельного строя России, фундаментом которого является признание значения земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, множественность форм собственности на землю, признание свободы собственника земельного участка и определение границ его свободы. Принципиальным для определения состава земельного законодательства является норма пп. к) п. 1 ст. 72 Конституции РФ, в соответствии с которой земельное законодательство, наряду с административным, административно-процессуальным, трудовым, семейным, жилищным, водным, лесным законодательством, законодательством о недрах, об охране

окружающей среды относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Анализ конституционных норм позволяет сделать вывод, что понятие «ведение» относится только к процессу законотворчества. В соответствии с п. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Конституция РФ закрепляет только принципиальное положение, согласно которому субъекты РФ наделяются правом конструировать собственные нормы, регулирующие вопросы использования и охраны земель на своей территории. Однако это не означает, что право субъекта РФ ничем не ограничено. Детальное закрепление объема и содержания компетенций субъектов РФ по правовому регулированию предметов совместного ведения закреплено в соответствующем федеральном законе. При этом в федеральном законодательном акте полномочия органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня детализированы, чтобы не оставалось места для произвольной трактовки нормативных положений. Нормы, определяющие компетенцию управляющих субъектов различного уровня, являются элементами земельного строя России. В то же время, компетенционные нормы не сконцентрированы, соотношены и сбалансированы в специальных статьях, а, напротив, разбросаны, разобщены, а порою и размыты по всему земельному законодательству, что иногда создает дополнительные противоречия и пробелы при применении законодательства.

### **Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации в системе земельного законодательства России**

В соответствии со ст. 2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее ЗК РФ), в состав земельного законодательства входят нормативные правовые акты субъектов РФ. Закон определяет, что земельное законодательство состоит из ЗК РФ, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Кроме законов субъекты РФ могут издавать подзаконные нормативные правовые акты, которые не должны противоречить федеральным законам и законам субъектов РФ. Подзаконные нормативные правовые акты издаются исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Законодательство субъектов РФ не образует самостоятельных правовых систем, по мнению большинства исследователей [Липатов, 2009; Тихомирова, www]. Правовые акты субъектов РФ призваны отражать национальные (для республик в составе Российской Федерации), географические, экономические и иные особенности региона. Тем не менее, региональное правовое регулирование должно осуществляться в рамках федеральной Конституции и федеральных законов. Поэтому единство правового пространства должно быть обеспечено путем приведения в порядок многоуровневой российской правовой системы.

Само по себе отнесение земельного законодательства к совместному ведению Конституцией РФ не означает, что субъекты РФ имеют неограниченные возможности по изданию собственных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к предмету земельного права. Правотворческая компетенция субъекта РФ в пределах совместного ведения определяется ЗК РФ и другими федеральными законами. Субъекты РФ не могут выходить за пределы своей компетенции.

Учеными неоднократно ставился вопрос, имеющий как теоретическое, так и практическое значение: должны ли федеральные законы, принимаемые по предметам совместного ведения, содержать лишь общие рамочные положения, получающие дальнейшее развитие в законах субъектов РФ, или степень детализации правовых норм на федеральном уровне может зависеть от характера регулируемых отношений и должна определяться на федеральном уровне применительно к конкретному предмету регулирования? [Болтанова, 2016; Васильева, Мазаев, 2002; Чертков, 2002] По мнению И.А. Умновой, должно действовать следующее общее правило – пределы регулирования целесообразно определять в федеральном законе, издаваемом по предметам совместного ведения. Важно четко обозначить в каждом федеральном законе, принимаемом по предметам совместного ведения, границы правотворчества органов власти Федерации и ее субъектов [Умнова, 2012, 48]. Именно такой подход реализован в земельном законодательстве.

Земельные отношения неоднородны. Это проистекает из самого характера земельных правоотношений как комплексных. Большинство авторов, изучающих природу земельных отношений, сходятся на том, что они неоднородны по структуре, что и обуславливает комплексный характер земельного права. Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации, исходя из представлений о земле одновременно как о природном объекте, подлежащем охране и защите, как о природном ресурсе, используемом в деятельности человека, в том числе в качестве средства производства, и как об объекте права собственности и иных имущественных прав, то есть как о недвижимом имуществе. В положениях п.п. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ в концентрированном, обобщенном виде представлен правовой режим земель в РФ, который, в свою очередь, определяет комплексный характер земельного права. В свою очередь, комплексный характер земельного права отражается и на структуре компетенции субъекта РФ в области регулирования земельных отношений. Субъект РФ может принимать земельно-правовые нормы не по любым вопросам, относящимся к земельному законодательству, а только по тем, которые прямо определены ЗК РФ и другими земельными законами.

Анализ норм действующего земельного законодательства позволяет сделать вывод, что в сфере земельных правоотношений можно выделить отрицательную, дополняющую и исключительную компетенцию субъекта РФ.

Отрицательная компетенция означает, что законодатель отрицает возможность субъекта РФ устанавливать собственные нормы как на законодательном, так и на подзаконном уровнях,

включает в себя отношения, по которым субъект РФ не вправе осуществлять собственное регулирование. Такие отношения либо составляют исключительное ведение Российской Федерации, либо относятся к предмету ведения органов местного самоуправления. В области отрицательной компетенции субъекта РФ отношения регулируются в полном объеме федеральными законами, а также ее составляют вопросы, по которым федеральные законы содержат отсылочные нормы либо в сторону подзаконных нормативных актов исполнительных органов РФ, либо в сторону нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Отношения, составляющие круг вопросов, по которым у субъекта РФ есть дополняющая компетенция, составляют предмет совместного ведения РФ и субъектов РФ. Такая компетенция, как правило, закрепляется бланкетными нормами. На уровне Российской Федерации осуществляется регулирование данных отношений, но при этом указывается, что субъект РФ может устанавливать собственные правила по таким вопросам, но в пределах, определенных федеральным законодательством. По таким вопросам субъект РФ фактически имеет право в дополнении к федеральным нормам установить собственные правила, которые он может реализовать, но не обязан это делать. Если субъект РФ не устанавливает свои правила в дополнении к федеральным, то по таким вопросам действуют соответствующие федеральные нормы и бездействие субъекта РФ не приводит к пробелам в законодательстве.

Исключительной компетенцией субъект РФ наделяется также по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Ее составляют круг вопросов, по которым федеральное законодательство содержит отсылочные нормы в адрес законодательства субъекта РФ, при этом регулирование отношений по этим вопросам на федеральном уровне не предполагается. Принятие правовых норм в области исключительной компетенции является не только правом субъекта РФ, но и его обязанностью. В случае если субъект РФ оставляет неурегулированными вопросы, входящие в предмет его исключительной компетенции, это порождает пробел в земельном законодательстве, что обуславливает важную роль законодательства субъекта РФ в системе земельного законодательства России.

В отрицательную компетенцию субъекта РФ, прежде всего, входят вопросы, которые в структуре земельных правоотношений можно охарактеризовать как имущественные, то есть вопросы, регулирование которых осуществляется не только нормами земельного законодательства, но и в не меньшей, а иногда и в большей, степени, нормами гражданского законодательства. Одним из принципов земельного законодательства, зафиксированным в ст. 1 ЗК РФ, является принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли. Данный принцип раскрывается в п. 3 ст. 3 ЗК РФ, согласно которому имущественные отношения по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками и совершения сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если земельным и другим специальным законодательством не установлено иное.

В отличие от земельного законодательства, гражданское законодательство находится в ведении Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции РФ. Вопрос о том, являются ли имущественные отношения по поводу земельного участка земельно-правовыми, либо их необходимо отнести к гражданско-правовым, длительное время являлся дискуссионным. В современный период он разгорелся с новой силой. Вопрос о возможности субъекта РФ участвовать в регулировании земельно-имущественных отношений разрешен не столько на теоретическом, сколько на законодательном уровне. Так, в ст. 9 ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся: установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков. Из этого следует, что по соответствующим вопросам субъекты РФ не вправе принимать свои нормы. Примером отрицательной компетенции субъекта РФ могут служить также вопросы, регулирование которых осуществляется гражданским законодательством в силу прямой ссылки, содержащейся в Земельном кодексе, либо иных законах, входящих в состав земельного законодательства. Перечень норм, ограничивающих прерогативы субъекта РФ, обширен. В качестве примера можно привести вопросы установление сервитута (п. 1 ст. 23 ЗК РФ), основания возникновения прав на земельные участки (п. 1 ст. 25 ЗК РФ), ограничение оборотоспособности земельных участков (ст. 27 ЗК РФ), основания ограничения прав на землю (п. 1 ст. 56 ЗК РФ), ограничения права собственности и иных вещных прав на земельные участки в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд (п. 2 ст. 56.2) и т. п.

В некоторых случаях в ЗК РФ субъект РФ лишается полномочий по нормативному регулированию вопросов, которые не являются гражданско-правовыми. Так, случаи, в которых землеустройство проводится в обязательном порядке, могут быть предусмотрены только в ЗК РФ и в иных федеральных законах (п. 2 ст. 69 ЗК РФ). Дополнительные основания изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд могут быть предусмотрены только федеральными законами (ст. 49 ЗК РФ). Перечень обязанностей собственников земельных участков и лиц, не являющихся собственниками по использованию земельных участков, содержащийся в ст. 42 ЗК РФ, может быть расширен только на основе иных норм ЗК и других федеральных законов. Таким образом, субъекты Федерации не могут устанавливать дополнительные обязанности правообладателям земельных участков.

Необходимо подчеркнуть, что субъект РФ не вправе осуществлять собственное регулирование по вопросам, относящимся к сфере земельных отношений, если такое право прямо не установлено в федеральном законодательстве. В связи с этим можно утверждать, что в настоящее время к отрицательной компетенции субъекта РФ относится большая часть вопросов земельного права. К тому же прослеживается тенденция все большего сужения сферы совместного ведения в регулировании земельных отношений. В последнее время земельное законодательство претерпело значительное реформирование в связи с принятием

ряда федеральных законов и иных нормативно-правовых актов. В результате вступления их в силу многие вопросы из сферы компетенции субъекта РФ перешли в сферу исключительного ведения РФ. В качестве примера можно привести вопросы, связанные с определением порядка предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам из государственной и муниципальной собственности. В частности, статьи 33, 34 ЗК РФ определяли круг вопросов, по которым субъект РФ мог устанавливать собственные правила с учетом общих принципов, закрепленных в ЗК РФ. В настоящий момент данные статьи, как и ряд других, утратили силу. В ЗК РФ введена новая глава V.1. «Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Из содержания данной главы можно сделать вывод, что вопросы предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности в настоящий момент регулируются на федеральном уровне. Более того, данные вопросы регулируются в рамках основного кодифицированного нормативно-правового акта, которым является Земельный кодекс РФ.

В случае совместных полномочий РФ и субъектов РФ, последние вправе принимать нормативно-правовые акты по вопросам, предусмотренным законодательством. К примеру, п. 2 ст. 23 ЗК РФ наделяет субъект РФ полномочиями по установлению публичного сервитута. Примеры дополняющей (совместной) компетенции можно усмотреть также в содержании п. 3 ст. 7; п. 9 ст. 13; п. 4 ст. 79 ЗК РФ и многих других статьях.

В некоторых случаях законодатель наделил субъекта РФ дополняющей компетенцией для осуществления переходного периода при реформировании земельного законодательства. Так, в ст. 34 ФЗ № 171-ФЗ устанавливается, что субъект РФ может установить дополнительные основания для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, в проведении аукциона по продаже земельного участка или аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, а также в предварительном согласовании предоставления земельного участка или в предоставлении земельного участка без проведения торгов. Такие нормы субъекта РФ подлежат применению до 1 января 2020 года и должны были быть приняты не позднее 1 января 2016 года.

В то же время, некоторые вопросы земельных правоотношений регулируются законодательством субъекта РФ и принятие федеральных норм по таким вопросам не предполагается. Компетенцию по таким вопросам можно назвать «определяющей». Необходимо подчеркнуть, что «определяющая» компетенция не может трактоваться как исключительная компетенция субъекта федерации, на которую указывает п. 4 ст. 76 Конституции РФ, так как она находится в рамках совместного ведения. Из этого следует, что к данным вопросам не может применяться п. 6 той же статьи. Более того, РФ не лишается права регулировать вопросы, по которым земельным законодательством установлена определяющая компетенция субъекта РФ. И в том случае, если на уровне Российской Федерации такие вопросы все же будут отрегулированы, нормы законов субъектов Федерации должны быть

приведены в соответствие с федеральным законодательством. Так, в Самарской области был принят и действовал Закон Самарской области «О схеме расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории» от 04.03.2011 № 16-ГД, который вступил в силу с 1 января 2012 года. Принятие данного закона было обусловлено отсутствием на федеральном уровне соответствующих норм. Однако Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ в ЗК РФ была внесена статья 11.10, в которой определены требования к содержанию схемы и ее формату, порядку утверждения и основания для отказа в утверждении схемы, а также другие положения. Таким образом, вопрос оказался исчерпывающе урегулирован на федеральном уровне, что исключило применение региональных норм. Закон утратил силу с 1 марта 2015 года (с этого же момента начала действовать ст. 11.10 ЗК РФ) в связи вступлением в силу Закона Самарской области от 23.03.2015 № 22-ГД.

В Самарской области действует несколько Законов Самарской области, которые являются неотъемлемой частью земельного законодательства на территории региона<sup>2</sup>.

Подзаконные правовые акты субъектов РФ издаются на основании и во исполнение законов РФ, указов Президента РФ, нормативных правовых актов Правительства, других исполнительных органов РФ, а также законов субъектов РФ.

В силу положений ст. 2, 10, Земельного кодекса Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий вправе издавать акты, содержащие нормы земельного права и реализовать предоставленные полномочия.

Согласно Земельному кодексу РФ, решение многих вопросов регулирования земельных отношений на местах отнесено к ведению государственных органов субъектов РФ. К полномочиям субъектов РФ относятся изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъекта РФ; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Правоприменительная и судебная практика за годы применения земельного законодательства выявила множество пробелов, противоречий, а также концептуальных просчетов, тормозящих развитие не только непосредственно земельных отношений, но и всех экономических и социальных отношений в обществе. Осмысление этих проблем и пути их решения представлены в «Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации», подготовленной на основании Указа Президента РФ «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» и одобренной решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009.

2 Среди них: «О земле» от 11.03.2005 № 94 – ГД; «О повышении плодородия земель сельскохозяйственного назначения на территории Самарской области» от 07.10.2002 № 63-ГД.

В рамках данной концепции предлагается изменить соотношение норм гражданского, земельного и иного природоресурсного права. Предлагается из Земельного кодекса РФ изъять нормы, которые регулируют имущественные права на земельные участки и сделки с ними, тем самым сузить предмет земельного права, оставив в сфере земельно-правового регулирования только публично-правовые нормы. Также предполагается значительно расширить круг вещных прав на земельные участки при одновременной реформе существующих прав на землю.

Первоначально предполагалось внести изменения в гражданское законодательство на основании единого закона. Однако победила позиция, заключающаяся в поэтапном реформировании. В настоящий момент принят ряд законов, вносящих изменения в Гражданский кодекс РФ, но они пока не затронули вопросы прав на земельные участки.

В то же время, земельное законодательство постоянно совершенствуется. Ежегодно в него вносятся некоторые изменения, сохраняя при этом общие положения, структуру и принципы правового регулирования земельных отношений.

В этой связи необходимо отметить, что Федеральным законом от 23.06.2014 № 171-ФЗ вносятся масштабные изменения в земельное законодательство в целом, в том числе и в ЗК РФ, Градостроительный кодекс Российской Федерации и еще около 30 федеральных законов. Большая часть норм данного закона вступили в силу 1 марта 2015 года. Остальные вступили в силу с момента официального опубликования закона, т. е. 24.06.2014. Изменения, внесенные в земельное законодательство, прежде всего, касаются порядка и основания предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам.

С 1 апреля 2015 года вступили в силу изменения, внесенные в ЗК РФ Федеральным законом от 31.12.2014 № 499-ФЗ. Данным законом в ЗК РФ внесена Глава VII.1. «Порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд», а также внесены изменения в ряд норм ЗК РФ и другие федеральные законы в целях комплексного закрепления нового порядка изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Новеллой данного порядка явилось то, что, так же, как и предоставление земельных участков из государственной или муниципальной собственности, изъятие земельных участков должно быть обусловлено утвержденными документами территориального планирования и утвержденными проектами планировки территории, порядок принятия и утверждения которых определяется градостроительным законодательством.

Следует отметить также Федеральный закон от 22.12.2014 № 447-ФЗ, установивший порядок проведения комплексных кадастровых работ, инициаторами и заказчиками которых могут являться органы государственной власти и органы местного самоуправления.

С 1 января 2017 года вступает в силу Федеральный закон от 13.07.2015 № 128-ФЗ, которым устанавливаются новые правила кадастрового учета объектов недвижимого имущества, в том числе земельных участков и государственной регистрации прав на них.

Для определения объема и пределов полномочий субъекта РФ важной новеллой является статья 10.1 ЗК РФ. Она была введена Федеральным законом от 29.12.2014 № 485-ФЗ. Норма вступила в силу с 9 января 2015 года. Положения данной статьи позволяют законами субъекта Российской Федерации перераспределять полномочия между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Необходимо отметить, что в отдельных субъектах РФ была предпринята попытка перераспределить некоторые полномочия в сфере земельных отношений. Примером этого может служить Закон Самарской области от 29.12.2014 № 134-ГД. Однако такой опыт оказался неудачным. По иску Прокурора Самарской области, Верховный суд Российской Федерации принял апелляционное определение от 30.08.2016 № 46-АПГ-10, которым п. 1 ст. 6 Закона Самарской области от 29.12.2014 № 134-ГД, которым органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в Самарской области наделены рядом полномочий органов государственной власти Самарской области, предусмотренных ч. 1 ст. 3 указанного Закона признаны недействующими. Был принят Закон Самарской области от 27.10.2016 № 108-ГД, создавший новую редакцию Закона Самарской области № 134-ГД, в результате вступления в силу которого с 01.11.2016 оказались отменены не только те положения, которые были признаны Верховным судом недействующими, но и иные нормы, перераспределяющие полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления Самарской области. Данная ситуация показывает, что сфера предела и ограничения применения статьи 10.1 ЗК РФ требуют детальной теоретической разработки и всестороннего осмысления.

### **Заключение**

Нужно признать, что изменения, внесенные в земельное законодательство выше перечисленными и другими федеральными законами, являются самыми масштабными с момента принятия Земельного кодекса РФ. Прежде всего, эти изменения нацелены на защиту публичных интересов в сфере землепользования, а также на реализацию задачи рационального использования земель в РФ. Для того чтобы оценить, достиг ли своих целей законодатель, нормы должны пройти проверку правоприменительной и судебной практикой, которая только начинает складываться.

### **Библиография**

1. Болтанова Е.С. Место законодательства субъектов Российской Федерации в системе земельного законодательства // Юрист. 2016. № 10. С. 23-27.
2. Васильева С.В., Мазаев В.Д. Пути совершенствования правового регулирования отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения // Право и власть. 2002. № 2. С. 56-61.

3. Закон Самарской области от 23.03.2015 № 22-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле» и признании утратившими силу отдельных законов Самарской области в сфере утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории». URL: <http://www.pravo.gov.ru>
4. Закон Самарской области от 27.10.2016 № 108-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области, определении полномочий органов государственной власти Самарской области по предметам ведения субъектов Российской Федерации, наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере градостроительной деятельности на территории Самарской области и внесении изменения в статью 1 Закона Самарской области «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области», внесении изменения в ст. 1 Закона Самарской области «О закреплении вопросов местного значения за сельскими поселениями Самарской области» и признании утратившим силу Закона Самарской области «О наделении органов местного самоуправления городского округа Самара Самарской области отдельными государственными полномочиями в сфере рекламы». URL: <http://www.pravo.gov.ru>
5. Конституция РФ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. С. 4398.
6. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.
7. Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / под ред. В.В. Володина. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 2009. 164 с.
8. Тихомирова Л.А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды: научно-практическое исследование. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CMB;n=16672#0>
9. Указ Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 29 (ч. 1). Ст. 3482.
10. Умнова И.А. Проблемы децентрализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. М.: Институт права и публичной политики, 2012. № 2 (87). С. 45-55.
11. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

12. Федеральный закон от 22.12.2014 № 447-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>
13. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // *Собрание законодательства РФ*. 2014. № 26 (часть I). С. 3377.
14. Федеральный закон от 31.12.2014 № 499-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>
15. Чертков А.Н. Порядок учета законных интересов субъектов Российской Федерации в процессе федерального законодательного регулирования сферы совместного ведения // *Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы*. 2002. № 2-3. С. 36-41.

**Normative legal acts of the subject of the Russian Federation  
in the Land Legislation system of Russia:  
case study of Samara region**

**Ol'ga N. Kolesova**

PhD in Law, Associate Professor,  
Samara State University of Economics,  
443090, 141 Sovetskoi Armii st., Samara, Russian Federation;  
e-mail: [kolesovolga@yandex.ru](mailto:kolesovolga@yandex.ru)

**Maksim A. Tokmakov**

Senior Lecturer,  
Department of legal support of economic activities,  
Samara State University of Economics,  
443090, 141 Sovetskoi Armii st., Samara, Russian Federation;  
e-mail: [maxim.tokmakov@gmail.com](mailto:maxim.tokmakov@gmail.com)

**Abstract**

The article analyzes the place of normative legal acts of subjects of the Russian Federation in the land legislation system. Moreover, the authors of the article define the structure of

the joint jurisdiction of the Russian Federation and subjects of the Russian Federation in the land legislation, types of competence of the subject of the Russian Federation in land relations, ways of strengthening such competence in the state legislation, and also the limits of its implementation. The article also analyzes ways of redistribution of powers between local governments and public authorities of subjects of the Russian Federation in the field of the land relations and limits which the subject of the Russian Federation can regulate. The author comes to the conclusion that changes in the land legislation are the most ambitious since the adoption of the Land Code. First of all, these changes are aimed to protect the public interest in the field of land use and to implement the objectives of rational use of land in the Russian Federation. The author points out that in order to assess whether these objectives have been met, these norms should be checked by law enforcement and judicial practice, which is just beginning to take shape.

### For citation

Kolesova O.N., Tokmakov M.A. (2016) Mesto normativnykh pravovykh aktov sub'ekta Rossiiskoi Federatsii v sisteme zemel'nogo zakonodatel'stva Rossii na primere Samarskoi oblasti [Normative legal acts of the subject of the Russian Federation in the Land Legislation system of Russia: case study of Samara region]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (11A), pp. 69-83.

### Keywords

Subject of the Russian Federation, laws of the subjects of the Russian Federation, local government bodies, differentiation of powers, Constitution of the Russian Federation, joint jurisdiction of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation, redistribution of powers between local governments and public authorities of the subject of the Russian Federation.

### References

1. Boltanova E.S. (2016) Mesto zakonodatel'stva sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v sisteme zemel'nogo zakonodatel'stva [Place of legislation of the subjects of the Russian Federation in the system of land legislation]. *Yurist* [Lawyer], 10, pp. 23-27.
2. Chertkov A.N. (2002) Poryadok ucheta zakonnykh interesov sub'ektov Rossiiskoi Federatsii v protsesse federal'nogo zakonodatel'nogo regulirovaniya sfery sovместnogo vedeniya [The order of the legitimate interests of the subjects of the Russian Federation in the federal legislative regulation of the sphere of joint jurisdiction]. *Predstavitel'naya vlast' – KhKhI vek: zakonodatel'stvo, kommentarii, problem* [Representative power – XXI Century: legislation, comments, concerns], 2-3, pp. 36-41.

3. *Federal'nyi zakon ot 13.07.2015 № 218-FZ "O gosudarstvennoi registratsii nedvizhimosti"* [Federal Law No. 218-FZ of July 13, 2015 "On state registration of real estate"]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> [Accessed 21/10/16].
4. *Federal'nyi zakon ot 22.12.2014 № 447-FZ "O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon "O gosudarstvennom kadastre nedvizhimosti" i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii"* [Federal Law No. 447-FZ of December 22, 2014 "On Amendments to the Federal Law "On State Real Estate Cadastre" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> [Accessed 22/10/16].
5. *Federal'nyi zakon ot 23.06.2014 № 171-FZ "O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii"* [Federal Law No. 171-FZ of June 23, 2014 "On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 2277)], 26 (I).
6. *Federal'nyi zakon ot 31.12.2014 № 499-FZ "O vnesenii izmenenii v Zemel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii"* [Federal Law No. 499-FZ of December 31, 2014 "On Amendments to the Land Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> [Accessed 22/10/16].
7. *Konstitutsiya RF* [The Constitution of the Russian Federation] (2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 4398)], 31.
8. *Kontseptsiya razvitiya grazhdanskogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [The concept of development of the civil legislation of the Russian Federation] (2009). *Vestnik VAS RF* [Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation], 11.
9. Lipatov E.G. (2009) *Kompetentsiya organov vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v sfere pravotvorchestva* [The competence of the authorities of the Russian Federation in the field of lawmaking]. Saratov: Saratov University.
10. Tikhomirova L.A. *Konstitutsionnye osnovy razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochii Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov v oblasti okhrany okruzhayushchei sredy: nauchno-prakticheskoe issledovanie* [Constitutional bases of distribution of powers of the Russian Federation and its subjects in the field of environmental protection: scientific and practical research]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=CM-B;n=16672#0> [Accessed 23/10/16].
11. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 18 iyulya 2008 g. № 1108 "O sovershenstvovanii Grazhdanskogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii"* [Presidential Decree No. 1108 of July 18, 2008 "On improvement of the Civil Code of the Russian Federation"] (2008). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 3482)], 29 (1).
12. Umnova I.A. (2012) *Problemy defederalizatsii i perspektivy optimizatsii sovremennoi rossiiskoi modeli razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochii v kontekste doktriny subsidiarnosti* [Problems of defederalization and prospects of optimization of modern Russian

model of distribution of powers in the context of the doctrine of subsidiarity]. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative constitutional review]. Moscow: Institute for Law and Public Policy, 2 (87), pp. 45-55.

13. Vasil'eva S.V., Mazaev V.D. (2002) Puti sovershenstvovaniya pravovogo regulirovaniya otnoshenii Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Rossiiskoi Federatsii po voprosam sovmestnogo vedeniya [Ways of improving the legal regulation of relations of the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation on the issues of joint competence]. *Pravo i vlast'* [Legislation and authority], 2, pp. 56-61.
14. *Zakon Samarskoi oblasti ot 27.10.2016 № 108-GD "O vnesenii izmenenii v Zakon Samarskoi oblasti "O pereraspredelenii polnomochii mezhdru organami mestnogo samoupravleniya i organami gosudarstvennoi vlasti Samarskoi oblasti v sferakh gradostroitel'noi deyatel'nosti i reklamy na territorii Samarskoi oblasti, opredelenii polnomochii organov gosudarstvennoi vlasti Samarskoi oblasti po predmetam vedeniya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii, nadelenii organov mestnogo samoupravleniya otdel'nymi gosudarstvennymi polnomochiyami v sfere gradostroitel'noi deyatel'nosti na territorii Samarskoi oblasti i vnesenii izmeneniya v stat'yu 1 Zakona Samarskoi oblasti "O zakreplenii voprosov mestnogo znacheniya za sel'skimi poseleniyami Samarskoi oblasti", vnesenii izmeneniya v st. 1 Zakona Samarskoi oblasti "O zakreplenii voprosov mestnogo znacheniya za sel'skimi poseleniyami Samarskoi oblasti" i priznanii utrativshim silu Zakona Samarskoi oblasti "O nadelenii organov mestnogo samoupravleniya gorodskogo okruga Samara Samarskoi oblasti otdel'nymi gosudarstvennymi polnomochiyami v sfere reklamy"* [The Law of Samara region No. 108-GD of October 10, 2016 "On Amendments to the Law of Samara region "On the redistribution of powers between the local authorities and public authorities of Samara region in the fields of urban planning and advertising activities in Samara Region, the definition of the powers of the state government of Samara region on the issues under the jurisdiction of the Russian Federation, empowering local governments with separate state powers in the field of urban development activities in Samara region and the Amendments to Art. 1 of the Law of Samara region "On consolidation of local issues of rural settlements of the Samara region", Amending Art. 1 of the Law of Samara region "On consolidation of local issues of rural settlements of the Samara region" and the annulment of the Law of Samara region "On granting local authorities of Samara City District of Samara region separate state powers in the field of advertising]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> [Accessed 25/10/16].
15. *Zakon Samarskoi oblasti ot 23.03.2015 № 22-GD "O vnesenii izmenenii v Zakon Samarskoi oblasti "O zemle" i priznanii utrativshimi silu otdel'nykh zakonov Samarskoi oblasti v sfere utverzheniya skhemy raspolozheniya zemel'nogo uchastka na kadastrvom plane ili kadastrovoi karte sootvetstvuyushchei territorii"* [The law of Samara region No. 22-GD of March 23, 2015 "On amendments to the Law of Samara region "On the land" and the Annulment of Certain Laws of Samara region in the approval of the scheme location of land on the cadastral plan or cadastral map of the relevant territory"]. Available at: <http://www.pravo.gov.ru> [Accessed 27/10/16].