



РЕСПУБЛИКА ДАГЕСТАН
СОБРАНИЕ ДЕПУТАТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА
«НОГАЙСКИЙ РАЙОН»

ул. Карла Маркса д.15, с. Теркли-Мектеб Ногайский район РД 368850 тел. (88722), 55-33-38, факс (88722) 55-33-51,
E-mail: nogavrayon@c-dag.ru ОКПО 25121147 ОГРН 1160571051860 ИНН /КПП 0525000995/ 052501001

Заместителю Председателя
Правительства РД-
Министру по земельным и
имущественным отношениям
Республики Дагестан
Толстиковой Е.А.
367000 г.Махачкала,
ул.Буйнакского,5

от 30 мая №48-01-34

Уважаемая Екатерина Андреевна!

Законом Республики Дагестан «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» от 09.10.1996 г. №18 (Изменения и дополнения: Закон Республики Дагестан от 07.12.1999 г. №18, Закон Республики Дагестан от 12.07.2001 г. №26, Закон Республики Дагестан от 29.12.2003 г. №47, Закон Республики Дагестан от 01.02.2008 г. №7, Закон Республики Дагестан от 14.06.2012 г. №35, Закон Республики Дагестан от 30.12.2013 г. №104, Закон Республики Дагестан от 06.06.2014 г. №43, (далее – Закон РД) в земельное законодательство республики введено понятие «земли отгонного животноводства» и установлен их особый статус.

В статье 1 Закона РД указывается, что к землям отгонного животноводства относятся земли в исторически сложившихся границах Республики Дагестан, предоставленные хозяйствам для ведения отгонного животноводства и другого технологически связанного с ним сельскохозяйственного производства на территориях других административных районов в плоскостных и горных районах республики, государственного земельного фонда, а также государственных трасс скотопрогонов, выделенные в установленном порядке для передвижения скота, стоянок и выпаса по пути следования с летних пастбищ на зимние и обратно.

В статье 3 закона РД устанавливается, что земли отгонного животноводства относятся к собственности Республики Дагестан и имеют особый статус.

Управление и распоряжение землями отгонного животноводства осуществляется Правительством Республики Дагестан или уполномоченным им органом.

Статьями 4 – 15 Закона РД установлен механизм использования земель отгонного животноводства, порядок разрешения земельных споров и ответственность за нарушение земельного законодательства.

С момента принятия, Закон Республики Дагестан «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» создал препятствия органам местного самоуправления Ногайского района, в границах которого ведется отгонное животноводство, по пользованию и распоряжению этими землями, а с признанием Народным Собранием РД в 2004 г. указанных земель собственностью республики, лишил и права муниципальной собственности.

1. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации (статья 11, часть 3), которая определяет предметы ведения Российской Федерации (статья 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72), а также устанавливает полноту государственной власти (т.е. полномочия) субъектов Российской Федерации, которой они обладают вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (статья 73).

На основании пункта «а» статьи 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением.

В силу пункта «в» части 1 статьи 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся вопросы владения и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Частями 1, 2, 5, 6 статьи 76 Конституции РФ установлено, что по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В силу Конституции Российской Федерации законодатель субъекта Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации, но по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее

субъектов он может самостоятельно осуществлять правовое регулирование при отсутствии соответствующего федерального закона, либо в случаях не урегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений. При этом должны быть соблюдены конституционные требования о не противоречии законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам.

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй статьи 76 Конституции РФ.

В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76 Конституции РФ, действует федеральный закон.

В соответствии пунктом 5 статьи 1 Федерального закона от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) принятие субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, не допускается.

В соответствии с частью 1 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на следующие категории: земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса.

Земельный кодекс РСФСР, действовавший с 1991 по 2001 г., и Земельный кодекс РФ, принятый в 2001 г., а так же Федеральный закон от 21.12.2004 г. №172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» предусматривают исчерпывающий список категорий земель, в котором отсутствует понятие «земли отгонного животноводства».

В силу указанного, введение понятия и установление категории «земли отгонного животноводства», изъятие из муниципальной собственности и передача в собственность республики, распоряжение ими не входит в компетенцию субъекта федерации, в связи с чем, Закон РД «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан», а также принимаемые на его основе органами власти субъекта федерации нормативные акты, регулирующие земельные отношения, а также судебные решения не соответствуют нормам Конституции РФ, Земельному кодексу РФ, федеральному земельному законодательству, федеральному законодательству о местном самоуправлении, поэтому не могут порождать правовые последствия.

2. Гарантии в осуществлении местного самоуправления в соответствии со статьей 12 Конституции РФ. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации местное самоуправление, составляющее одну из основ конституционного строя Российской Федерации, служит выражением власти народа, самостоятельно в пределах своих полномочий и обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, оно осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий (статья 3, части 2 и 3; статья 12; статья 130, часть 1; статья 131); право граждан на участие в местном самоуправлении путем референдумов, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления относится к основным правам и свободам, оно признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 2; статья 17, части 1 и 2; статья 32, часть 2; статья 130, часть 2); местное самоуправление гарантируется, кроме того, правом на судебную защиту, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133).

Согласно ратифицированной Российской Федерацией Европейской Хартии местного самоуправления, которая вступила в силу и, следовательно, является составной частью правовой системы Российской Федерации как акт более высокого уровня по отношению к внутреннему законодательству (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации), изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом (статья 5).

Абзацами 4,10,11 части 1 статьи 2 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее ФЗ-131) разъяснено:

- муниципальный район - несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;

- межселенная территория - территория, находящаяся вне границ поселений

-вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

В соответствии с пунктом 1 статьи 10 этого закона местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, городских округах и на внутригородских территориях городов федерального значения.

В пункте 2 статьи 15 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изложено, что органы местного самоуправления муниципального района обладают всеми правами и полномочиями органов местного самоуправления поселения на межселенных территориях, в том числе полномочиями органов местного самоуправления поселения по установлению, изменению и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

На основании пункта 1 статьи 51 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления от имени муниципального образования самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются муниципальным имуществом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В соответствии со статьей 11 ЗК РФ к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

В соответствии с пунктом 1 статьи 34 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии с пунктом 9 статьи 35 ФЗ-131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительный орган муниципального района обладает правами юридического лица. В пункте 10 статьи 10 указанного закона изложено, что в исключительной компетенции представительного органа муниципального образования находятся установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения.

Аналогичные нормы установлены и в ст.ст.6,24 Устава МО «Ногайский район» Республики Дагестан.

Таким образом, вопросы распоряжения земельными участками, находящиеся в пределах муниципальных образований, до разграничения государственной собственности на них, в силу прямого указания федерального закона отнесены к ведению органов местного самоуправления и составляют вопросы местного значения. Данные выводы подтверждены содержанием ст. 62 Бюджетного Кодекса РФ и нормами Федеральных законов о федеральных бюджетах на соответствующие годы, из которых следует, что до разграничения государственной собственности на землю в бюджеты муниципальных образований поступают доходы от продажи и передачи в аренду находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах соответствующих муниципальных образований и на межселенных территориях.

МО «Ногайский район» РД, и в частности, Собрание депутатов МР «Ногайский район» РД лишено возможности, в соответствии с положениями федерального законодательства, пользоваться муниципальными землями в зоне ведения отгонного животноводства, осуществлять на них вопросы местного значения, в частности, мониторинг, муниципальный контроль, объявлять торги, заключать договора аренды, контролировать их исполнение, получать арендную плату, земельный налог, использовать как инвестиционные площадки.

3. Границы территории муниципального района установлены Законом Республики Дагестан от 13.01.2005 года №6 «О статусе и границах муниципальных образований Республики Дагестан (в ред. Закона РД от 12.03.2012 г.№13). В соответствии с приложенным к нему описанием границ МО «Ногайский район», смежными землепользователями района являются Ставропольский край, Республика Калмыкия, Чеченская Республика, Тарумовский район РД. Аналогичная схема приложена и к Уставу МО «Ногайский район».

Общая площадь земель муниципального района, утвержденная в статье 4 Устава МО «Ногайский район» Республики Дагестан составляет 887 113 га, в том числе, земли сельскохозяйственного назначения – 828464 га., из которых в зоне отгонного животноводства – 577 550 га.

Согласно данным руководителя Государственного казенного учреждения Республики Дагестан «Республиканское управление отгонного животноводства» Жахбарова Г.Г. - 582 100 га. Вся территорию муниципального района составляют земли сельскохозяйственного назначения, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли, необходимые для развития поселений, и другие земли в границах муниципального района, независимо от форм собственности и целевого назначения, согласно данным государственного земельного кадастра.

Возникшие обстоятельства, при которых земли, используемые для ведения отгонного животноводства, расположены на межселенных территориях МО «Ногайский район», и на которых муниципальное образование «Ногайский район», в соответствии с ФЗ-131, как правообладатель, в процессе их использования должно осуществлять вопросы местного значения, но Законом РД они признаны собственностью Республики Дагестан и создают препятствие для этого, проявляют противоречие между федеральным законодательством и законодательством субъекта федерации. В свою очередь, это имеет серьезные последствия для правоприменительной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, судов и иных органов, а также для граждан, заинтересованных в землепользовании на территории муниципального образования.

4. Позиция Народного Собрания Республики Дагестан, изложенная в Постановлении НС РД «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 25.04.2012 г. №305-V НС (законопроект 72826-6), в котором предлагается ввести в федеральный закон категорию «земли отгонного животноводства» и дать субъекту федерации право ими распоряжаться, проявляет признание органом государственной власти субъекта Федерации Закон РД «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» противоречащим Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству о земле, и стремление закрепить существующую практику землепользования республики в федеральном правовом поле. В пояснительной записке к Постановлению НС РД указывается: «Вместе с тем Федеральный закон от 24 июля 2002 года №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» не имеет норм, которые определяли бы особый статус земель, используемых для ведения отгонного животноводства в субъектах Российской Федерации, и норм, предусматривающих их право самим регулировать использование этих земель.

Указанный законопроект в апреле 2013 г. был возвращен Комитетом по земельным отношениям и строительству Госдумы в Народное Собрание РД, а после повторного обращения - отклонен Госдумой 11 января 2014 г.

В стенограмме заседания №145 Госдумы 11.02.2014 г., на котором законодательной инициативе Республики Дагестан было отказано, изложено, что данный законопроект не поддерживается Правительством Российской Федерации и Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации. Имеются замечания и у Правового управления Аппарата Государственной Думы. При этом указывается, что ни Земельный кодекс, ни закон "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" не содержат такой категории, как «земли отгонного животноводства».

В практике Верховного Суда РД и РФ имеется судебный прецедент - к примеру, Верховный Суд Республики Дагестан в решении от 27.03.2013 N 3-7/2013 указал, что к полномочиям субъектов Российской Федерации в области земельных отношений согласно части 1 статьи 10 Земельного кодекса Российской Федерации относятся резервирование, изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления. И подчеркнул, что связи с отсутствием в действующем земельном законодательстве Российской Федерации понятия "земли отгонного животноводства" как самостоятельной, имеющей обособленный правовой режим категории земель, указанные расположенные в границах Республики Дагестан и используемые для целей отгонного животноводства земли следует рассматривать как земли сельскохозяйственного назначения.

В определении Судебной Коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 10 июля 2013 г. N 20-АПГ13-6, оставившим решение Верховного Суда Дагестана в силе, указано, что отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации регулируются земельным законодательством, которое состоит из Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс РФ), федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. При этом нормы земельного права, содержащиеся в законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать Земельному кодексу РФ (пункт 1 статьи 2, пункт 1 статьи 3 Земельного кодекса РФ). Согласно пункту 3 статьи 3 Земельного кодекса РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным,

лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами. Подпунктом 2 пункта 1 статьи 9 Земельного кодекса РФ к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений отнесено установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков.

5. При изложенных обстоятельствах Закон Республики Дагестан «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» не соответствует приведенным выше нормам Конституции Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 21.12.2004 г. №172-ФЗ « О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другим федеральным законам ,регулирующим земельные отношения и имеющим большую юридическую силу, однако в правоприменительной деятельности указанный закон субъекта Федерации имеет приоритет перед Конституцией Российской Федерации федеральными законами.

В ч.2 ст.4 Конституции РФ установлено, что: «Конституция Российской Федерации и Федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации»;

В ч.6 ст.76 Конституции РФ указано, что «в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76 Конституции РФ, действует федеральный закон».

Европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод провозглашается принцип верховенства права.

Прошу:

Рассмотреть настоящее заявление и принять меры реагирования для признания Закона Республики Дагестан «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» от 9 октября 1996 года №18 (Изменения и дополнения: Закон Республики Дагестан от 07.12.1999 г.№18, Закон Республики Дагестан от 12.07.2001 г.№26, Закон Республики Дагестан от 29.12.2003г. №47, Закон Республики Дагестан от 01.02.2008 г. №7, Закон Республики Дагестан от 14.06.2012 г. №35, Закон Республики Дагестан от 30.12.2013 г. №104, Закон Республики Дагестан от 06.06.2014 г. №43, опубликованный в Собрании законодательства Республики Дагестан,1996г., №10, ст.609, в целом, и статьи 1,2,3,4 его, в частности, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 11 (часть

3),17(часть1), 18, 71 (пункт «а»),72 (пункт «в» части 1), 76 (части 1,2,5,6) , в той мере , которой оспариваемый Закон Республики Дагестан исключает, действие положений Конституции Российской Федерации и федерального земельного законодательства, признает земли сельскохозяйственного назначения в пределах административно-территориальных границ МО «Ногайский район» Республики Дагестан землями отгонного животноводства, придает им особый статус, устанавливает собственность Республики Дагестан на этих землях и препятствует реализации права муниципальной собственности на этих землях Собранию депутатов муниципальный район «Ногайский район» Республики Дагестан.

Собрание депутатов МР «Ногайский район» РД считает, что необходимо решение проблемы в восстановлении законности в сфере земельного законодательства субъекта Российской Федерации и приведение его в единое правовое поле с федеральным законодательством. И в этих целях Закон РД «О статусе земель отгонного животноводства в Республике Дагестан» должен быть отменен, межселенные земли муниципальных районов, используемые для ведения отгонного животноводства следует передать в муниципальную собственность, в случае согласия органов местного самоуправления их принять. При этом арендные отношения, возникшие на этих землях, в соответствии с нормами гражданского законодательства сохраняются в неизменном виде. Муниципальные районы имеют достаточные возможности для осуществления эффективного муниципального земельного контроля.

С уважением,
Председатель Собрания депутатов
МР «Ногайской район»



Р.К. Насыров