

Т.А. Калабеков

*соискатель кафедры государственного управления и права
Международного Института Управления МГИМО(У) МИД РФ*

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УЧАСТКОВ, НАХОДЯЩИХСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ, В СООТВЕТСТВИИ С НОВЫМ ЗЕМЕЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Автор анализирует правовые механизмы предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, сложности решения подобных вопросов и особенности правового регулирования указанного среза общественных отношений. Исследователь не оставляет в стороне многие принципиальной важности факторы объективного и субъективного характера, в том числе вопросы аутентичного толкования норм действующего земельного и градостроительного законодательства

Ключевые слова: . аутентичность толкования правовых норм, градостроительном кодекс, земельный кодекс, земельный участок, земельный кадастр, правовые последствия нарушения правила землепользования и застройки, согласование.

T. Kalabekov

*applicant, Department of State Administration and Law,
International Institute of Administration,
MGIMO(University) under the Ministry of Foreign Affairs of Russia*

ALLOCATION OF PUBLIC AND MUNICIPAL LAND UNDER THE NEW LAND LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

The legal mechanism of allocation of public and municipal land, the intricacies of the issue, the peculiarities of the legal regulation of land relations are dealt with in the paper. The issues of interpretation of the legal rules of the effective land and city-planning legislation are dwelt upon.

Key words: interpretation of legal rules, city-planning legislation, land law, plot of land, land cadastre.

Актуальность и острота практического решения проблем предоставления земельных участков для строительства в настоящее время не вызывает сомнений. Динамичное развитие

инвестиционно-строительной сферы привело к резкому увеличению потребности в незастроенных земельных участках, пригодных для возведения объектов жилищного, административного,

промышленного и иного назначения.

Порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется Земельным кодексом РФ, Градостроительным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ (частями первой и второй), Федеральными законами от 2 января 2000 г. N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре", от 18 июня 2001 г. N 78-ФЗ "О землеустройстве" и подзаконными нормативными актами. На основании ст. 2 Земельного кодекса РФ данные отношения также регулируются законами и актами исполнительных органов власти субъектов Федерации и актами органов местного самоуправления.

Зависит этот порядок от целого ряда объективных обстоятельств и конкретно возникающих вопросов:

- для строительства или для иных целей;
- с предварительным согласованием места размещения объекта строительства или без;
- застроенный земельный участок или незастроенный.

Правила предоставления земельных участков для строительства в городах предусматривают предварительное согласование места размещения объекта не во всех случаях. Установление необходимости (или отсутствия такой необходимости) проведения предварительного согласования места размещения объекта имеет принципиально важное значение, поскольку законодательство связывает с этим различные правовые последствия. Нередко эти последствия бывают весьма негативными и приводят к потере участка, краху строительного проекта в целом.

Предоставление земельных участков для строительства в городах из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, предусмотревшим два возможных способа такого предоставления: а) с предварительным согласованием места размещения объекта; б) без предварительного согласования места размещения объекта.

Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрен перечень случаев, при которых предварительное согласование места размещения объекта не проводится (п. 11 ст. 30 Земель-

ного кодекса и аналогичная норма в п. 2 ст. 56 Градостроительного кодекса РФ):

при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий);

в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или лесного хозяйства либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства. Отсюда следует, что во всех иных случаях предоставление земельных участков для строительства осуществляется с использованием процедуры предварительного согласования места размещения объекта.

Иными словами, для того чтобы определить, нужно ли предварительное согласование места размещения объекта, необходимо ответить на два вопроса:

утверждена ли в отношении данного земельного участка градостроительная документация о застройке;

утверждены ли в данном поселении правила землепользования и застройки.

Ответ на первый вопрос содержит Градостроительный кодекс РФ, согласно которому градостроительная документация о застройке территорий городских и сельских поселений включает в себя (п. 4 ст. 28 Градостроительного кодекса РФ): проекты планировки частей территорий городских и сельских поселений. Под проектом планировки понимается градостроительная документация, разработанная для частей территорий городских и сельских поселений и определяющая, в частности, красные линии и линии регулирования застройки, границы земельных участков, плотность и параметры застройки; проекты межевания территорий, которые разрабатываются для застроенных территорий и подлежащих застройке территорий в границах установленных красных линий; проекты застройки кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры городских и сельских поселений в границах установленных красных линий или границах земельных участков (ст. 58-60 Градостроительного кодекса РФ).

Ответ на второй вопрос содержится в Земельном и Градостроительном кодексах РФ, где под правилами землепользования и застройки пони-

мают нормативные правовые акты органов местного самоуправления, регулирующие использование и изменения объектов недвижимости посредством введения градостроительных регламентов, т. е. параметров и видов использования земельных участков и иных объектов недвижимости в городских и сельских поселениях, а также допустимых изменений объектов недвижимости при осуществлении градостроительной деятельности в пределах каждой зоны (ст. 1 Градостроительного кодекса РФ). Правила землепользования и застройки устанавливают порядок осуществления градостроительной деятельности на территориях поселений и включают в себя схему зонирования – графический материал (границы территориальных зон различного функционального назначения и кодовые обозначения таких зон) и текстовые материалы (градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны) (ст. 39 Градостроительного кодекса РФ).

Если на оба вопроса получены положительные ответы в местных органах архитектуры и градостроительства, проведение предварительного согласования места размещения объекта не требуется.

Установление необходимости или отсутствия необходимости проведения предварительного согласования места размещения объекта имеет принципиально важное значение, поскольку законодательство связывает с этим различные правовые последствия. Прежде всего, существенным образом отличается порядок предоставления земельных участков для строительства. В обоих случаях требуется проведение работ по формированию земельного участка и его государственный кадастровый учет. Однако на этом сходство заканчивается, в остальном между предоставлением земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта и без такового имеются только отличия.

Во-первых, при предварительном согласовании места размещения объекта инициатором предоставления земельного участка является физическое или юридическое лицо, заинтересованное в этом и обратившееся в уполномоченный орган государственной власти или местного самоуправления с соответствующим заявлением (п. 1 ст. 31 Земельного кодекса РФ). Процедура

предоставления без предварительного согласования места размещения объекта предполагает инициативу уполномоченного органа власти по формированию земельного участка и проведению торгов. Юридические и физические лица соглашаются лишь принять участие в торгах, организованных органами власти в отношении уже сформированных земельных участков.

Во-вторых, предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а ограниченному кругу лиц - в постоянное (бессрочное) пользование (п. 3 ст. 30 Земельного кодекса РФ). Без предварительного согласования земельные участки предоставляются как в собственность, так и в аренду (п. 2, п. 4 ст. 30 Земельного кодекса РФ).

В-третьих, отличается способ предоставления земельных участков. В случае предварительного согласования места размещения объекта принимается решение уполномоченного органа государственной власти или местного самоуправления о предоставлении земельного участка (например, постановление или распоряжение администрации города). При этом в ст. 32 Земельного кодекса РФ ничего не говорится о проведении торгов или протоколах о результате торгов.

Напротив, если предварительное согласование места размещения объекта не производится, то земельный участок предоставляется, как правило, только на торгах (передача земельных участков в аренду (но не в собственность) без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка). С одной стороны, органы власти, затратившие немалые средства на разработку градостроительной документации о застройке и правил землепользования и застройки, имеют возможность возместить эти расходы путем проведения торгов. С другой стороны, гражданин или юридическое лицо, «нашедший» этот земельный участок, а также затративший значительное время и средства на его выбор и формирование, предварительное согласование размещения объекта, имеет полное право на то, чтобы этот участок был предоставлен ему и никому иному.

Из приведенных положений следует, что предоставление земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта и без такового представляют собой две различные независимые процедуры, регулирующие различные нормы Земельного кодекса. Уполномоченные органы власти не могут трансформировать эти процедуры друг в друга или использовать элементы разных процедур по своему усмотрению. Например, нельзя предоставить земельный участок на праве постоянного (бессрочного) пользования на торгах, равно как нельзя передать земельный участок в аренду на торгах после его выбора и предварительного согласования места размещения объекта.

На практике довольно часто возникают вопросы, связанные с аутентичностью толкования п.6 ст. 30 Земельного кодекса: если земельный участок сформирован, но не закреплен за физическим - или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется в соответствии с подпунктами 3 и 4 пункта 4 указанной статьи, т. е. путем проведения торгов. Это не означает, что если земельный участок выбран и сформирован по заявлению конкретного лица, но ни за кем не закреплен, он должен выставляться на торги. В этом случае предусмотренный ст. 30-32 Земельного кодекса порядок выбора земельных участков для строительства и принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства оказывается излишним.

В п. 6 ст. 30 Земельного кодекса имеется в виду ситуация, возникающая, например, при принудительном прекращении прав на земельный участок, отказе лица от права на земельный участок либо приобретении публичным образованием земельного участка в результате гражданско-правовой сделки (ст. 45,52,53 Земельного кодекса РФ). Именно в этих случаях в распоряжении уполномоченного органа оказывается сформированный и незакрепленный за конкретным физическим или юридическим лицом земельный участок, который может быть предоставлен заинтересованным лицам для строительства на торгах.

Свои особенности имеет предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов.

Порядок предоставления земельных участ-

тков для строительства включает в себя:

1) выбор земельного участка и принятие в порядке, установленном статьей 31 Кодекса, решения о предварительном согласовании места размещения объекта;

2) проведение работ по формированию земельного участка:

подготовка проекта границ земельного участка и установление его границ на местности;

определение разрешенного использования земельного участка;

определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения (плата за подключение);

принятие решения о предоставлении земельных участков без проведения торгов;

публикация сообщения о приеме заявлений о предоставлении земельных участков без проведения торгов;

3) государственный кадастровый учет земельного участка

4) принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства в соответствии с правилами, установленными статьей 32 Кодекса.

Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду и в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений.

Передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка.

Статья 31 Земельного Кодекса РФ регламентирует порядок выбора земельных участков для строительства

1. Гражданин или юридическое лицо, заинтересованные в предоставлении земельного участка для строительства, обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, с заявлением о выборе земельного участка и предварительном согласовании места размещения объекта. В дан-

ном заявлении должны быть указаны: назначение объекта, предполагаемое место его размещения, обоснование примерного размера земельного участка, испрашиваемое право на земельный участок.

К заявлению могут прилагаться технико-экономическое обоснование проекта строительства или необходимые расчеты.

2. Орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению исполнительного органа государственной власти обеспечивает:

- выбор земельного участка на основе документов государственного земельного кадастра и документов землеустройства с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта;

- проведение процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями.

Необходимая информация о разрешенном использовании земельных участков и об обеспечении этих земельных участков объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, а также дежурные кадастровые карты (планы), содержащие сведения о местоположении земельных участков, предоставляются бесплатно соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями в двухнедельный срок со дня получения запроса от органа местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства.

Граждане, общественные организации (объединения), религиозные организации и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в решении вопросов, затрагивающих интересы населения, религиозных организаций и связанных с изъятием, в том числе путем выкупа, земельных участков для

государственных и муниципальных нужд и предоставлением этих земельных участков для строительства.

Органы местного самоуправления городских или сельских поселений информируют население о возможном или предстоящем предоставлении земельных участков для строительства. При этом орган местного самоуправления информирует землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, законные интересы которых могут быть затронуты в результате возможного изъятия для государственных и муниципальных нужд находящихся соответственно в их пользовании и владении земельных участков, в связи с предоставлением этих земельных участков для строительства.

Возникает вопросы:

- как определить круг лиц, интересы которых могут быть затронуты;

- какова должна быть форма их информирования.

В случае, если в целях размещения объектов необходимо выкупить земельные участки для государственных или муниципальных нужд из земель, находящихся в собственности граждан или юридических лиц, орган местного самоуправления информирует собственников этих земельных участков об их возможном выкупе. Порядок и условия предоставления такой информации могут быть установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях и для установления его охранный или санитарно-защитной зоны. К данному акту прилагаются утвержденные органом местного самоуправления проекты границ каждого земельного участка в соответствии с возможными вариантами их выбора.

В случае предполагаемого изъятия, в том числе путем выкупа, земельного участка для государственных или муниципальных нужд к акту о выборе земельного участка также прилагаются расчеты убытков собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, потерь сельскохозяй-

йственного производства.

Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта.

Копия решения о предварительном согласовании места размещения объекта с приложением проекта границ земельного участка или об отказе в размещении объекта выдается заявителю в семидневный срок со дня его утверждения.

Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием последующего принятия решения о предоставлении земельного участка для строительства и действует в течение трех лет.

Статья 32 ЗК РФ строго регламентирует принятие решения о предоставлении земельного участка для строительства.

1. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта и проект границ земельного участка являются основанием установления в соответствии с заявками граждан или юридических лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и за их счет границ такого земельного участка на местности и его государственного кадастрового учета в порядке, установленном федеральными законами.

2. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенной к нему кадастровой карты (плана) земельного участка в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства.

Условия предоставления земельных участков для государственных или муниципальных нужд должны предусматривать возмещение всех

убытков, связанных с изъятием этих земельных участков у землепользователей, землевладельцев, расторжением или прекращением договоров их аренды.

Указанной статьей ЗК не оговорен регламент принятия решения органом местного самоуправления о предоставлении земельного участка и основания отказа в предоставлении.

Однако п. 4 ст. 28 ЗК РФ предусмотрено, что не допускается отказ в предоставлении в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства, за исключением случаев:

изъятия земельных участков из оборота;
установленного федеральным законом запрета на приватизацию земельных участков;
резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Процедура предоставления земельного участка для строительства, регулируемая действующим законодательством, представляется в настоящее время одной из самых сложных и запутанных. Изменение законодательства в данной области следует вести в различных направлениях, приоритетные из которых следующие:

1) введение преимущественно конкурсных процедур предоставления земельных участков, когда предметом торгов являются сформированные земельные участки - объекты недвижимости, сокращение практики предоставления земельных участков по процедуре предварительного согласования места размещения объекта до исключительных случаев, оговоренных в законе;

2) установление четких сроков прохождения документов и согласований в разных инстанциях, внедрение принципа одного окна во взаимоотношения предпринимателей и органов власти;

3) введение запрета на установление произвольных "инвестиционных" обременений предпринимателей, получающих земельные участки.