

Новое в земельном законодательстве

**(обзор положений Федерального закона
от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении
изменений в Земельный кодекс Российской
Федерации и отдельные законодательные акты
Российской Федерации»)**



Е.Л. Ковалёва

руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству, кандидат юридических наук. Адрес: 103265, Российская Федерация, г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1. E-mail: kovaleva@duma.gov.ru.



А.И. Бутовецкий

заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству, кандидат юридических наук. Адрес: 103265, Российская Федерация, г. Москва, ул. Охотный ряд, д. 1. E-mail: butovetckiy@duma.gov.ru.



Аннотация

Статья посвящена обзору Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», основные положения которого вступают в силу с 1 марта 2015 г. Авторы провели подробный анализ масштабных изменений, внесенных в Земельный кодекс Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации и иные законодательные акты. Данные изменения направлены на выполнение ряда задач, поставленных Президентом Российской Федерации, в том числе в целях гармонизации земельного законодательства с Гражданским кодексом и законодательством о градостроительной деятельности, повышения прозрачности процедур в сфере земельных отношений, исключения коллизий между федеральными законами и положений, способствующих возникновению коррупциогенных проявлений на практике. Авторы уделили особое внимание новому порядку образования и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, новым институтам земельного законодательства и переходным положениям, предусмотренным Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», подчеркнуты правовые особенности норм, имеющих важное значение для формирования правоприменительной и судебной практики. Авторами высказано мнение о последствиях реализации перечисленных нововведений как для органов публичной власти, так и для граждан и юридических лиц, заключающихся в повышении доступности земельных ресурсов для населения страны, в том числе для льготных категорий граждан, а также для инвесторов. В статье также обоснованы причины появления ключевых нововведений, изучена судебная практика, указывающая на существование спорных вопросов, на разрешение которых направлены новые нормы законодательства. Авторами перечислены подзаконные акты и законы субъектов Российской Федерации, которые должны быть приняты в целях реализации положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».



Ключевые слова

Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», Земельный кодекс Российской Федерации, земельные участки, предоставление земельных участков, образование земельных участков, недвижимость, строительство

Библиографическое описание: Ковалева Е.Л., Бутовецкий А.И. Новое в земельном законодательстве (обзор положений Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации») // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2014. № 3. С. 55–85.

На необходимость совершенствования законодательства, регулирующего предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, руководство страны в последнее время все чаще обращает особое внимание. Сходные позиции высказываются и представителями законодательных органов, общественных организаций, бизнес-сообщества, экспертов в области земельных отношений. Так, в частности, в рекомендациях парламентских слушаний на тему «О проекте федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» отмечено, что «правовое регулирование порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, характеризуется недостаточным уровнем нормативно-правового регулирования, наличием множества коллизий и противоречий, препятствующих быстрому и эффективному процессу вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, а также повышению привлекательности инвестиционного климата в Российской Федерации. Правоприменительная практика также указывает на существование достаточно большого количества административных барьеров в сфере строительства и земельных отношений, являющихся следствием как несовершенства законодательства в данной сфере, так и действий (бездействия) органов государственной власти и органов местного самоуправления на местах»¹.

Первым шагом к реализации Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 гг.² стало принятие Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³ (далее — Закон № 171-ФЗ), направленного на совершенствование порядка предоставления находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков гражданам и организациям, порядка образования таких земельных участков, а также предусматривающего введение в российское законодательство новых институтов и механизмов, направленных на повышение эффективности управления земельным фондом в целом. Основные положения Закона № 171-ФЗ вступают в силу с 1 марта 2015 г.

¹ Официальный сайт Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству: www.komitet3.km.duma.gov.ru

² Утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2012 г. № 297-р // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

³ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3377.

Однако учитывая масштабность предусмотренных данным законом изменений, а также пересмотр концептуальных подходов к взаимодействию граждан и юридических лиц с органами публичной власти по вопросам предоставления земельных участков, требуется заранее проанализировать все нововведения и оценить их возможные последствия.

I. Образование земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Одним из нововведений, предусмотренных Законом № 171-ФЗ, является изменение принципов образования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Земельным кодексом Российской Федерации (далее — ЗК РФ) и иными федеральными законами в настоящее время предусматривается целый ряд документов, на основании которых могут быть образованы земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. К числу таких документов можно отнести:

- решение органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченного на распоряжение земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности (п. 1 ст. 11³ ЗК РФ);
- схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, являющаяся приложением к акту выбора земельного участка (п. 5 ст. 31 ЗК РФ);
- схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, подготавливаемая для образования земельных участков для целей, не связанных со строительством (п. 4 ст. 34 ЗК РФ);
- проект организации и застройки территории садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан (п. 4 ст. 11⁴ ЗК РФ, ст. 32 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»⁴ (с изменениями и дополнениями);
- описание земельного участка, подготовленное гражданином для целей бесплатного предоставления земельного участка садового, огородного или дачного земельного участка (п. 4 ст. 28 того же федерального закона);
- проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков (ч. 1 ст. 69 Лесного кодекса Российской Федерации);
- проект планировки и проект межевания территорий (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации»⁵ (с изменениями и дополнениями)).

Данная документация может дублировать друг друга либо иметь противоречия, поскольку, например, наличие утвержденного проекта межевания территории не является препятствием для подготовки и утверждения органом, уполномоченным на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории. Проектируемые границы такого земельного участка могут не соответствовать границам земельных участков, которые указаны в проекте межевания территории.

⁴ СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

⁵ СЗ РФ. 2005. № 1. Ст. 17.

В целях совершенствования порядка образования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, Закон № 171-ФЗ предусматривает изложение ст. 11³ ЗК РФ в новой редакции, предусматривающей, что образование таких земельных участков осуществляется на основании одного из следующих документов:

- 1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации (далее — ГрК РФ);
- 2) проектная документация о местоположении, границах, площади и об иных количественных и качественных характеристиках лесных участков;
- 3) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

Образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается на основании утвержденной схемы расположения земельных участков только при отсутствии утвержденного проекта межевания территории.

Пункт 3 ст. 11³ ЗК РФ также устанавливает случаи, когда земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть образованы исключительно в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, а образование земельных участков на основании схемы расположения на кадастровом плане территории не допускается. К таким случаям относится образование земельных участков:

- 1) из земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории;
- 2) из земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам;
- 3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии;
- 4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами;
- 5) для размещения линейных объектов федерального, регионального или местного значения.

Установленный приоритет утвержденного проекта межевания территории позволит наиболее рационально организовать процесс образования земельных участков, в том числе, для целей дальнейшего предоставления гражданам и юридическим лицам. Образование земельного участка на основании проекта межевания территории отвечает принципам устойчивого развития территорий и осуществлению строительства на основании документации по планировке территории, на которых основано законодательство о градостроительной деятельности (п. 4 ст. 2 ГрК РФ). Так, в частности, согласно ч. 5 ст. 43 ГрК РФ проект межевания территории включает в себя чертежи межевания территории, на которых отображаются красные линии, утвержденные в составе проекта планировки территории; линии отступа от красных линий в целях определения места допустимого размещения зданий, строений, сооружений; границы застроенных земельных участков, в том числе границы земельных участков, на которых расположены линейные объекты; границы формируемых земельных участков, планируемых для предоставления физическим и юридическим лицам для строительства; границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения; границы территорий объектов культурного наследия; границы зон с особыми условиями использования территорий; границы зон действия публичных сервитутов.

Таким образом, образование земельных участков на основании проекта межевания территории позволяет учитывать все особенности развития соответствующей территории, в том числе планируемые и существующие территории общего пользования, земельные участки, предназначенные для размещения объектов инфраструктуры, а также установленные ограничения в использовании объектов недвижимости.

Кроме того, установление необходимости образования земельных участков на основании проектов межевания территории позволит существенно увеличить значимость и роль такого инструмента, как публичные слушания. В соответствии со ст. 46 ГрК РФ подготовка и утверждение документации по планировке территории, разрабатываемой на основании решения органа местного самоуправления поселения или городского округа, осуществляется с учетом результатов публичных слушаний. В связи с этим население сможет выражать собственное мнение относительно утверждаемой документации по планировке территории также и в отношении проектируемых границ будущих земельных участков, формирующихся для дальнейшего предоставления гражданам и юридическим лицам.

Следует напомнить, что, как отмечено в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 г. № 931-О-О⁶, публичные слушания, будучи публично-правовым институтом, призванным обеспечить открытое, независимое и свободное обсуждение общественно значимых проблем (вопросов), имеющих существенное значение для граждан, проживающих на территории соответствующего публичного образования, по смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, которым регулируется их проведение, не являются формой осуществления власти населением. Тем не менее, они предоставляют каждому, кого может затронуть предполагаемое решение, правомочие на принятие которого принадлежит компетентным органам и должностным лицам, возможность участвовать в его обсуждении независимо от наличия специальных знаний либо принадлежности к определенным организациям и объединениям. Конечная цель такого обсуждения — выработка рекомендаций по общественно значимым вопросам либо получение общественной оценки правового акта. Соответственно, процесс принятия управленческих решений становится более открытым для граждан. Эта открытость обеспечивается принудительной силой закона, обязывающего органы власти проводить публичные слушания по определенным вопросам.

Необходимо обратить внимание, что в целях обеспечения возможности использования проекта межевания территории в качестве документа, в соответствии с которым образуются земельные участки, Закон № 171-ФЗ устанавливает, что подготовка проекта планировки территории и проекта межевания территории осуществляется в соответствии с системой координат, используемой для ведения государственного кадастра недвижимости.

Законодатель посчитал целесообразным сохранить и возможность образования земельных участков на основании схемы расположения земельного участка, поскольку, во-первых, применительно далеко не ко всем территориям в настоящее время разработаны и утверждены проекты межевания, позволяющие образовать земельные участки в соответствии с такими проектами. Во-вторых, в соответствии с ч. 1 ст. 43 ГрК РФ подготовка проектов межевания территорий осуществляется применительно к застроенным и подлежащим застройке территориям, расположенным в границах элементов планировочной структуры, существуют случаи, когда подготовка проекта межевания не целесообразна (например, на территориях с низкой плотностью застройки и низким спросом на земельные участки) или запрещена (например, образование земельных участков для выпаса скота, ведения личного подсобного хозяйства за пределами границ населенного пункта).

⁶ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2011. № 2.

В Законе № 171-ФЗ реализовано поручение Президента Российской Федерации по итогам заседания Президиума Государственного совета Российской Федерации от 9 октября 2012 г. (подп. «а» п. 2 Перечня поручений Пр-2869 от 26 октября 2012 г.)⁷ в части установления возможности и порядка образования земельных участков гражданами и юридическими лицами за счет собственных средств из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления выставлять такие земельные участки на торги по заявлениям граждан и юридических лиц. В связи с этим с 1 марта 2015 г. в ЗК РФ разграничиваются случаи, когда подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется публичными органами власти либо заинтересованными в предоставлении земельных участков гражданами и юридическими лицами (ст. 11¹⁰ ЗК РФ). В частности, для граждан и юридических лиц устанавливается возможность подготовить схему расположения земельных участков для дальнейшего образования и предоставления таких земельных участков без проведения торгов, а также на торгах, за исключением случаев, если эти земельные участки находятся в границах субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя или в иных населенных пунктах.

Изменения, затронувшие главу I¹ ЗК РФ, предусматривают более подробное, по сравнению прежним порядком образования земельных участков, регулирование вопросов, связанных с понятием, подготовкой и юридической силой такого документа, как схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Так, в соответствии с п. 1 ст. 11¹⁰ ЗК РФ схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории представляет собой изображение границ образуемого земельного участка или образуемых земельных участков на кадастровом плане территории. Как следует из положений указанной статьи, подготовка схемы должна осуществляться путем изображения границ образуемого земельного участка на кадастровом плане территории, форма которого утверждена приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 28 декабря 2012 г. № 831 «Об утверждении форм кадастровых паспортов здания, сооружения, объекта незавершенного строительства, помещения, земельного участка, кадастровых выписок о земельном участке, о здании, сооружении, объекте незавершенного строительства и кадастрового плана территории»⁸.

Кроме того, п. 2 ст. 11¹⁰ ЗК РФ устанавливает правила, исключающие возможность произвольного определения границ земельных участков при подготовке схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Эти правила предусматривают, что подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, положения об особо охраняемой природной территории, наличия зон с особыми условиями использования территории, земельных участков общего пользования, территорий общего пользования, красных линий, местоположения границ земельных участков, местоположения зданий, сооружений (в том числе размещение которых предусмотрено государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъекта Российской Федерации, адресными инвестиционными программами), объектов незавершенного строительства.

⁷ Официальный сайт Президента России: www.kremlin.ru

⁸ Российская газета. 2013. 28 мая. № 112.

Из этого следует, что лица, осуществляющие подготовку схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, ограничены объективными обстоятельствами, указывающими на необходимость учета документов, устанавливающих различные ограничения использования соответствующей территории, а также прочих фактов и особенностей, установленных применительно к землям или земельному участку, из которых предполагается осуществить образование нового земельного участка. При этом в п. 16 ст. 11¹⁰ ЗК РФ приведен закрытый перечень оснований для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Однако субъекты Российской Федерации до 1 января 2020 г. наделяются правом принимать решения об отказе в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории по основаниям, предусмотренным законами данных субъектов Российской Федерации, которые должны быть приняты не позднее 1 января 2016 г. (п. 29, 32 ст. 34 Закона № 171-ФЗ).

Существенным нововведением является также утверждение единой формы схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, применяемой на всей территории Российской Федерации. Такая форма должна быть установлена полномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

В настоящее время ЗК РФ (ст. 31, 34, 36) хотя и предусматривает необходимость подготовки и утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории, форму такой схемы не устанавливает. В связи с этим органы государственной власти и органами местного самоуправления при отсутствии соответствующих полномочий утверждают различные формы схемы расположения земельных участков на кадастровом плане или кадастровой карте территории и устанавливаются требования к подготовке таких схем⁹.

В целом основным направлением совершенствования процедуры образования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, реализованным в Законе № 171-ФЗ, является гармонизация положений ЗК РФ и ГрК РФ и максимальное приближение процесса образования земельных участков с градостроительной документацией.

II. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности

Законом № 171-ФЗ предусмотрено существенное изменение порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Так, законодатель отказался от существующего двойственного подхода к

⁹ См., напр.: Закон Самарской области от 4 марта 2011 г. № 16-ГД «О Схеме расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории» // СПС «Консультант Плюс»; постановление главы Можайского муниципального района Московской области от 1 июля 2010 г. № 609-П «Об утверждении порядка подготовки и утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане (карте) соответствующей территории в Можайском муниципальном районе» // СПС «Консультант Плюс»; постановление Администрации г. Курска от 15 мая 2009 г. № 473 «Об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте» // СПС «Консультант Плюс»; постановление Администрации г. Барнаула от 9 сентября 2013 г. № 3026 «Об утверждении Порядка подготовки и утверждения схем расположения земельных участков на кадастровом плане или кадастровой карте соответствующей территории в границах городского округа — города Барнаула Алтайского края» // СПС «Консультант Плюс».

регулированию процедур предоставления земельных участков в зависимости от цели такого предоставления — для строительства и для целей, не связанных со строительством. Это обусловлено в том числе и тем, что во многих случаях разрешенное использование земельного участка допускает строительство на нем, а также предусматривает и возможность использования такого земельного участка без его застройки.

Например, в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» садовый земельный участок — это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им для выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля, а также для отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений); дачный земельный участок — это земельный участок, предоставленный гражданину или приобретенный им в целях отдыха (с правом возведения жилого строения без права регистрации проживания в нем или жилого дома с правом регистрации проживания в нем и хозяйственных строений и сооружений, а также с правом выращивания плодовых, ягодных, овощных, бахчевых или иных сельскохозяйственных культур и картофеля)¹⁰. Таким образом, разрешенное использование дачных и садовых земельных участков предусматривает возможность, но не обязанность правообладателя такого земельного участка осуществлять строительство.

Имеют место ситуации, когда градостроительный регламент, определяя виды разрешенного использования земельного участка, предусматривает в качестве основных видов разрешенного использования как строительство определенных объектов, так и использование земельного участка без застройки. При этом согласно ч. 4 ст. 37 ГрК РФ основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства правообладателями земельных участков и объектов капитального строительства, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, выбираются самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования. Такая правовая неопределенность зачастую приводит к формированию разной практики применения ст. 34 ЗК РФ, регулирующей порядок предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством¹¹.

Кроме того, само регулирование порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей, не связанных со строительством, допускает неоднозначное понимание и применение норм. Так, ст. 34 ЗК РФ говорит о предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством, только гражданам. В связи с этим на практике постоянно возникает вопрос — применим ли порядок, установленный настоящей статьей, к случаям предоставления земельных участков юридическим лицам, а если нет — каким образом должны предоставляться земельные участки юридическим лицам для целей, не связанных со строительством? На сегодняшний день данный вопрос не урегулирован, за исключением случаев приобретения юридическими лицами земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹².

¹⁰ СЗ РФ 998. № 16. Ст. 1801; 2006. № 27. Ст. 2881.

¹¹ См., напр.: Определение Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2010 г. № 5-Г10-14 // СПС «Консультант Плюс».

¹² СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

Практика выявила многочисленные недостатки правового регулирования процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для строительства. В качестве примера можно привести следующие. Ст. 30 ЗК РФ предусматривает две различные процедуры предоставления земельных участков для строительства:

1) без предварительного согласования мест размещения объектов путем проведения торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка или путем передачи земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка;

2) с предварительным согласованием мест размещения объектов.

При этом из п. 6 ст. 30 ЗК РФ следует, что в случае, если земельный участок сформирован, но не закреплен за гражданином или юридическим лицом, его предоставление для строительства осуществляется без предварительного согласования, т.е. путем проведения торгов или передачи в аренду без проведения торгов при условии предварительной или заблаговременной публикации. На практике такая ситуация нередко приводит к тому, что при наличии земельного участка, поставленного на кадастровый учет и необходимого для строительства объектов государственного или муниципального значения, вынуждены искусственно изменять местоположение границ такого участка, для того чтобы предоставить его без торгов с предварительным согласованием места размещения объекта в аренду государственному или муниципальному предприятию. Эта же проблема характерна и при предоставлении сформированных земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования лицам, указанным в ст. 20 ЗК РФ, поскольку согласно п. 3 ст. 30 ЗК РФ предоставление земельных участков для строительства указанным лицам в постоянное (бессрочное) пользование осуществляется с предварительным согласованием места размещения объекта.

Согласно п. 11 ст. 30 ЗК РФ предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке и правилами землепользования и застройки (зонированием территорий), а также в случае предоставления земельного участка для нужд сельскохозяйственного производства или земельных участков из состава земель лесного фонда либо гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства.

Вместе с тем ГрК РФ не содержит понятия «градостроительная документация о застройке», в связи с чем основной принцип разграничения случаев предоставления земельных участков на торгах и без проведения торгов характеризуется правовой неопределенностью¹³. Так, например, предоставление земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта допускается даже при наличии утвержденного проекта планировки территории и проекта межевания территории, которыми определено планируемое размещение объектов капитального строительства и местоположение земельных участков.

Стоит обратить внимание и на проблемы, возникающие на практике, при реализации такой процедуры, как предварительное согласование места размещения объек-

¹³ См., напр.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июля 2013 г. № 1633/13 // СПС «Консультант Плюс».

та¹⁴. В соответствии с п. 2 ст. 31 ЗК РФ орган местного самоуправления по заявлению гражданина или юридического лица либо по обращению исполнительного органа государственной власти обеспечивает выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования в случаях, предусмотренных федеральными законами, с соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями. Вместе с тем федеральными законами не предусматриваются случаи, когда необходимо проведение процедур согласования с государственными органами, органами местного самоуправления, муниципальными организациями при выборе земельных участков для строительства. Кроме того, положения ст. 31 ЗК РФ не устанавливают, на кого возлагается обязанность получать согласования, предусмотренные соответствующим актом выбора земельного участка, не предусмотрены основания для отказа в получении тех или иных согласований.

Необходимо учитывать, что с учетом сложившейся судебной практики выполнение процедуры предварительного согласования места размещения объекта не всегда обеспечивает дальнейшее предоставление земельного участка без проведения торгов даже для крупных инфраструктурных проектов, имеющих важное социальное и экономическое значение. Это создает огромный риск для будущих застройщиков и инвесторов. Так, согласно Постановлению Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 14 сентября 2010 г. № 4224/10¹⁵, исходя из системного толкования предусмотренных ст. 31 ЗК РФ стадий и условий выбора земельного участка под строительство, акт о выборе земельного участка может быть оформлен конкретному лицу только после такого публичного информирования. При этом порядок предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта в случае, если на данный земельный участок претендуют нескольких лиц, в ЗК РФ не урегулирован. Поэтому, по мнению Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в такой ситуации право на заключение договора аренды земельного участка подлежит выставлению на торги по правилам п. 4 ст. 30 ЗК РФ. Такой способ предоставления земельных участков отвечает принципу сочетания интересов общества и конкретных граждан, закрепленному в п. 11 ст. 1 ЗК РФ, а также позволяет обеспечить справедливость, публичность, открытость и прозрачность процедуры предоставления земельного участка конкретному лицу.

Закрытый перечень случаев, когда земельный участок предоставляется для целей жилищного строительства без торгов, фактически привел к невозможности для многих инвалидов и семей, имеющих в своем составе детей-инвалидов, воспользоваться первоочередным правом на получение земельного участка для целей индивидуального жилищного строительства.

Эти и многие другие проблемы и противоречия земельного законодательства, выявленные при предоставлении находящихся в государственной или муниципальной

¹⁴ Необходимость предварительного согласования места размещения объекта для дальнейшего предоставления земельных участков предусматривалась нормативными правовыми актами: Земельный кодекс РСФСР от 1 июля 1970 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1970. № 28. Ст. 581; Земельный кодекс РСФСР от 25 апреля 1991 г. № 1103-1 // Ведомости СНД и ВС. 1991. № 22. Ст. 768; до 1 марта 2015 г. предусматривается в ЗК РФ.

¹⁵ СПС «Консультант Плюс».

собственности земельных участков, обусловили необходимость коренных преобразований в данной области и поиска новых подходов к регулированию указанных правоотношений.

В качестве основных новелл в регулировании порядка предоставления земельных участков можно выделить отказ от различных подходов в зависимости от того, будет ли осуществляться на земельном участке строительство, а также в зависимости от того, требуется ли формирование земельного участка. В основу положен принцип — все предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона, за исключением случаев, предусмотренных ЗК РФ. Можно выделить следующие группы случаев, когда предоставление земельных участков осуществляется без проведения торгов:

1) предоставление гражданину или юридическому лицу (его членам) земельных участков, образованных из ранее предоставленного такому гражданину или юридическому лицу земельного участка (например, для комплексного освоения территории, для развития застроенной территории, для ведения дачного хозяйства, садоводства, огородничества и т.д.);

2) предоставление земельного участка собственнику или иному правообладателю расположенного на таком земельном участке здания, сооружения, помещений в них;

3) переоформление права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок;

4) предоставление земельных участков определенным лицам (крестьянскому (фермерскому) хозяйству, сельскохозяйственной организации, религиозным организациям, казачьим обществам) в случаях, установленных Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

5) предоставление земельных участков, предназначенных для ведения сельскохозяйственного производства и переданных в аренду гражданину или юридическому лицу, при условии надлежащего использования такого земельного участка в течение установленного срока;

6) отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации¹⁶. В эту группу можно включить и предоставление земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, при установлении законом субъекта Российской Федерации соответствующих случая и порядка;

7) предоставление земельных участков для реализации государственных функций и решения вопросов местного значения (в соответствии с указом или распоряжением Президента Российской Федерации, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

¹⁶ Например, право на бесплатное предоставление в собственность земельных участков для индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества установлено для Героев Социалистического Труда, Героев Труда Российской Федерации и Полных Кавалеров Ордена Трудовой Славы, Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и Полных Кавалеров Ордена Славы. См.: Закон Российской Федерации от 15 января 1993 г. № 4301-1 «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и Полных Кавалеров Ордена Славы» // Ведомости Съезда Народных Депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 247; Федеральный закон от 9 января 1997 г. № 5-ФЗ «О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и Полным Кавалерам Ордена Трудовой Славы» // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 349.

для размещения объектов социально-культурного назначения, реализации масштабных инвестиционных проектов при условии соответствия указанных объектов, инвестиционных проектов критериям, установленным Правительством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, а также для выполнения международных обязательств Российской Федерации, для размещения объектов, предназначенных для обеспечения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения, связи, нефтепроводов, объектов федерального, регионального или местного значения и т.п.);

8) взамен изымаемых для государственных или муниципальных нужд земельных участков;

9) предоставление земельного участка лицу для осуществления деятельности, право на осуществление которой данным лицом предусмотрено законами, иными нормативными правовыми актами или возникло в связи с разрешением (лицензией) или договором, полученным или заключенным в соответствии с отраслевым законодательством, в том числе и в результате проведения торгов (государственной компании «Российские автомобильные дороги», ОАО «Российские железные дороги», недропользователю, концессионеру, лицу, с которым заключено охотохозяйственное соглашение, и т.п.). Федеральными законами от 21 июля 2014 г. № 217-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части законодательного регулирования отношений по найму жилых помещений жилищного фонда социального использования»¹⁷ и от 21 июля 2014 г. № 224-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁸ ЗК РФ также дополнен новыми основаниями для предоставления земельных участков в аренду без проведения торгов — лицу, с которым заключен договор об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома коммерческого использования или об освоении территории в целях строительства и эксплуатации наемного дома социального использования, в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; некоммерческим организациям, созданным субъектами Российской Федерации или муниципальными образованиями для освоения территорий в целях строительства и эксплуатации наемных домов социального использования; либо лицу, с которым заключен договор об освоении территории или о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса. При этом условия таких договоров и порядок их заключения урегулированы в ГрК РФ. Понятие наемного дома и условия его использования раскрываются в Жилищном кодексе Российской Федерации;

10) предоставление гражданину для сенокосения, выпаса сельскохозяйственных животных, ведения огородничества или земельного участка, расположенного за границами населенного пункта, гражданину для ведения личного подсобного хозяйства, т.е. случаев, когда земельные участки предоставляются для удовлетворения потребностей конкретного гражданина (бытовых нужд) и проведение торгов нецелесообразно.

При этом в Законе № 171-ФЗ четко указано, на каком праве предоставляется земельный участок без проведения торгов (аренда или собственность), а также в каких случаях предоставление в собственность осуществляется на основании договора купли-продажи земельного участка, а в каких — бесплатно на основании решения уполномоченного органа. В случае если допускается предоставление земельного участка без проведения

¹⁷ Российская газета. 2014. 23 июля.

¹⁸ Официальный интернет-портал правовой информации: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения — 22 июля 2014 г.).

торгов на нескольких видах прав, выбор такого права осуществляется заинтересованным в предоставлении земельного участка гражданином или юридическим лицом.

Отдельно хотелось бы отметить, что в целях развития сельских территорий, привлечения сельскохозяйственных товаропроизводителей в районы, нуждающиеся в увеличении производства, переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции, а также в целях привлечения к работе на этих территориях специалистов, Законом № 171-ФЗ введена норма о предоставлении гражданам в безвозмездное пользование земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства или для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством своей деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, а также для индивидуального жилищного строительства гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации. Если гражданин использовал в течение пяти лет земельный участок в соответствии с установленным разрешенным использованием (если участок предоставлен для индивидуального жилищного строительства, гражданин также работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации), он вправе получить такой земельный участок в собственность бесплатно.

Законодатель также устранил правовую коллизию¹⁹ и решил вопрос о праве и условиях, на которых земельный участок предоставляется гражданам, в отношении которых законодательством не установлено право на бесплатное получение земельного участка в собственность, а предусмотрено право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков²⁰. Согласно Закону № 171-ФЗ таким гражданам земельные участки предоставляются однократно без проведения торгов в аренду, при этом размер арендной платы за земельный участок определяется в размере не выше размера земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка. Аналогичный подход к определению размера арендной платы законодатель установил и для случаев заключения договора аренды земельного участка с лицом, которое имеет право на предоставление в собственность бесплатно земельного участка без проведения торгов, но такой земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд либо ограничен в обороте. Представляется, что такой подход соответствует принципу социальной справедливости и учитывает баланс интересов государства и конкретного гражданина.

Также в Законе № 171-ФЗ установлен закрытый перечень лиц и случаев, когда земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности,

¹⁹ См.: Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2008 г., утв. постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. // СПС «Консультант Плюс». В Обзоре отмечено, что в рамках аукциона, проведение которого предполагает соблюдение определенных условий (внесение задатка, «шаг аукциона» и т.д.), а также обязательное участие нескольких лиц, невозможна реализация принципа первоочередности предоставления гражданам земельных участков.

²⁰ См.: Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699; Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4563; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 128.

предоставляется на праве постоянного (бессрочного) пользования и праве безвозмездного пользования. Применительно к лицам, имеющим право на получение земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, законодатель воспроизвел положения действующего п. 1 ст. 20 ЗК РФ. Перечень случаев и лиц, имеющих право на получение земельных участков в безвозмездное пользование, претерпел изменения. В него дополнительно включены случаи предоставления земельных участков гражданам под служебными жилыми помещениями в виде жилого дома; лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, и их общинам в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности для размещения зданий, сооружений, необходимых в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и др.

Следует отметить, что Законом № 171-ФЗ в ЗК РФ и ряде иных федеральных законов право безвозмездного срочного пользования на земельный участок заменено правом безвозмездного пользования. Это обусловлено необходимостью гармонизации гражданского и земельного законодательства. В соответствии с ч. 18 ст. 34 Закона № 171-ФЗ земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в безвозмездное срочное пользование, считаются предоставленными в безвозмездное пользование. При этом замена ранее выданных документов или внесение изменений в такие документы, записи Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, содержащие слова «безвозмездное срочное пользование», не требуется.

Закон № 171-ФЗ также предусматривает ряд переходных положений, позволяющих реализовать возможность предоставления без проведения торгов земельного участка лицу, по заявлению которого до 1 марта 2015 г. были начаты соответствующие процедуры (например, принято решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждена схема расположения земельного участка на кадастровом плане или кадастровой карте территории в целях его предоставления для целей, не связанных со строительством, или в целях предоставления такого земельного участка для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, на основании заявления гражданина опубликовано сообщение о приеме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка для индивидуального жилищного строительства).

Несмотря на отказ от дифференциации порядка предоставления земельных участков в зависимости от их планируемой застройки, следует отметить, что законодатель по тем или иным причинам сохранил определенные особенности предоставления земельных участков. Это в основном касается двух случаев. *Первый случай* — предоставление земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности. При поступлении заявления заинтересованного гражданина или крестьянского (фермерского) хозяйства предусмотрено опубликование информации о предоставлении земельного участка для указанных целей. В случае отсутствия в течение месячного срока заявлений иных граждан, заинтересованный гражданин или крестьянское (фермерское) хозяйство обеспечивает образование земельного участка (при необходимости) и получает его без торгов. При поступлении в указанный срок заявлений иных граждан уполномоченный орган самостоятельно обеспечивает образование такого земельного участка и проводит аукцион

по его продаже или продаже права на заключение договора аренды такого земельного участка. Указанные особенности предоставления земельных участков обусловлены необходимостью обеспечения открытости, гласности процедур предоставления, с одной стороны, и максимального учета прав и интересов граждан — с другой.

Во многом предусмотренная процедура повторяет действующий порядок предоставления земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства. Однако можно выделить две существенные новеллы. Во-первых, это распространение данного порядка также на случаи предоставления земельных участков гражданам для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности. Следует отметить, что впервые на уровне федерального закона урегулирован вопрос предоставления земельных участков индивидуально гражданам для ведения дачного хозяйства и садоводства. Сегодня законодательство регламентирует только вопросы предоставления земельных участков некоммерческим объединениям граждан для указанных целей. В связи с этим на практике сложилась ситуация, при которой приобретение садового, огородного или дачного земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения допускается только, если заинтересованное лицо является членом соответствующего садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения²¹.

Однако такой подход является не совсем состоятельным. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 3 апреля 1998 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности пунктов 1, 2 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года «О товариществах собственников жилья»²² в связи с запросом Советского районного суда города Омска» отметил, что из смысла и содержания ч. 2 ст. 30 Конституции Российской Федерации вытекает невозможность принуждения к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. Любое объединение, его структура и организационно-правовые формы управления им должны быть основаны на личной инициативе, добровольном волеизъявлении и, следовательно, на добровольном членстве в таком объединении. Там же отмечено, что приобретение права собственности на имущество не может быть поставлено в зависимость от членства в каком-либо объединении.

Новеллой также является возможность при отсутствии заявлений иных граждан по выбору заинтересованного гражданина приобрести без торгов земельный участок в собственность или в аренду (на сегодняшний день без торгов только в аренду).

Второй случай, в отношении которого установлен особый порядок предоставления земельного участка без торгов, — это получение земельных участков отдельными категориями граждан, для которых федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации предусмотрено право приобрести земельные участки в собственность бесплатно. При этом установлено, что такой порядок, а также порядок постановки

²¹ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2013 г., утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 4 июня 2014 г., где отмечено, что «действующее земельное законодательство закрепляет возможность предоставления земельных участков сельскохозяйственного назначения для осуществления садоводства, огородничества и ведения дачного хозяйства только гражданам, входящим в состав соответствующего некоммерческого объединения. Выделение названных земель гражданам в индивидуальном порядке законом не предусмотрено» // СПС «Консультант Плюс».

²² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1998. № 4.

граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, порядок снятия граждан с данного учета, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом. Это связано с необходимостью учета социальной, демографической ситуации, складывающейся в конкретном регионе. Вместе с тем, учитывая, что отсутствие закона субъекта Российской Федерации не может являться основанием для отказа в реализации прав граждан, предусмотренных федеральным законом, ст. 34 Закона № 171-ФЗ установлено, что в таком случае применяется общий порядок предоставления земельных участков без проведения торгов.

В целях недопущения долгостроя и обеспечения эффективного использования земельных участков Законом № 171-ФЗ предусмотрено, что предоставление путем проведения торгов земельных участков, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, осуществляется только в аренду. Договор аренды земельного участка заключается на срок, превышающий в два раза срок, установленный уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти в качестве срока, необходимого для выполнения инженерных изысканий, осуществления архитектурно-строительного проектирования и строительства зданий, сооружений, до установления указанного срока — по выбору уполномоченного органа на срок не менее пяти лет и не более 49 лет.

Если договор аренды такого земельного участка прекратился (не зависимо от оснований) и объект не был введен в эксплуатацию, то согласно введенной в ГК РФ новой ст. 239¹, такой объект незавершенного строительства может быть изъят у собственника по решению суда путем продажи с публичных торгов. Вместе с тем, учитывая, что нередко несвоевременный ввод объектов в эксплуатацию связан не столько с недобросовестными действиями застройщика, сколько с иными факторами, в п. 3 ст. 239¹ предусмотрено, что требование о продаже объекта незавершенного строительства не подлежит удовлетворению, если собственник этого объекта докажет, что нарушение срока строительства объекта связано с действиями (бездействием) органов государственной власти, органов местного самоуправления или лиц, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, к которым должен быть подключен (технологически присоединен) объект.

Правило об изъятии объекта незавершенного строительства в связи с прекращением договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного в аренду по результатам торгов, не применяется в отношении к объектам долевого строительства, строительство (создание) которых осуществляется с привлечением средств участников долевого строительства в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», а также если договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключен до 1 марта 2015 г.

Целесообразно также отметить, каким образом законодатель решил болезненный в настоящее время вопрос о приобретении прав на земельный участок собственниками объектов незавершенного строительства. Предусмотренное ст. 36 ЗК РФ исключительное право на приобретение земельных участков распространяется только на правооб-

ладателей зданий, строений, сооружений, расположенных на таких земельных участках, не учитывая наличие такой категории лиц, как собственники объектов незавершенного строительства.

В настоящее время собственники таких объектов могут приобрести права на земельный участок в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»²³, в случае, если право частной собственности на такие объекты возникло в результате их приватизации²⁴, либо в соответствии с п. 21 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»²⁵, согласно которому право приобрести земельный участок без торгов в аренду имеет собственник расположенного на таком земельном участке объекта незавершенного строительства, право собственности на который зарегистрировано до 1 января 2012 г.

Решение вопроса — допускать или нет приобретение прав на земельный участок под объектами незавершенного строительства — не является очевидным, поскольку, с одной стороны, наличие на земельном участке объекта незавершенного строительства, на который зарегистрировано право собственности, фактически выводит этот участок из оборота. С другой стороны, предоставление собственнику такого объекта исключительного права на выкуп или приобретение в аренду земельного участка, учитывая отсутствие в законодательстве требований к объектам незавершенного строительства, на которые может быть зарегистрировано право собственности, может привести к массовому возведению на земельных участках отдельных строительных конструкций, регистрации прав на них с целью захвата земельных участков без реального намерения освоения таких земельных участков.

С учетом указанных обстоятельств в Законе № 171-ФЗ предусмотрено, что предоставление земельного участка, на котором расположен объект незавершенного строительства, осуществляется в аренду без проведения торгов однократно для завершения строительства этого объекта:

1) собственнику объекта незавершенного строительства, право собственности на который приобретено по результатам публичных торгов по продаже этого объекта, изъятого у предыдущего собственника в связи с прекращением действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности;

2) иному собственнику объекта незавершенного строительства, в случае, если уполномоченным органом в течение шести месяцев со дня истечения срока действия ранее заключенного договора аренды земельного участка, на котором расположен этот объект, в суд не заявлено требование об изъятии этого объекта путем продажи с публичных торгов либо судом отказано в удовлетворении данного требования или этот объект не был продан с публичных торгов по причине отсутствия лиц, участвовавших в торгах;

3) собственнику объекта незавершенного строительства, в случае, если такой объект расположен на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, и право собственности на указанный объект зарегистрировано до 1 марта 2015 г. или такой земельный участок предоставлен до 1 марта 2015 г. в аренду.

В первом из указанных случаев договор аренды заключается на срок, устанавливаемый для договоров аренды земельных участков, в соответствии с основным видом раз-

²³ СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

²⁴ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2008 г. № 8985/08 // СПС «Консультант Плюс».

²⁵ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148; 2011. № 51. Ст. 7448.

решенного использования которых предусмотрено строительство зданий, сооружений, а в остальных случаях — на 3 года. В случае прекращения действия договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, который заключен без проведения торгов в целях завершения строительства объекта незавершенного строительства, объект незавершенного строительства также может быть изъят у собственника по правилам ст. 239¹ ГК РФ.

Закон № 171-ФЗ существенно изменил и порядок предоставления земельных участков некоммерческим организациям граждан для ведения дачного хозяйства, садоводства и огородничества. Анализ норм ЗК РФ и Федерального закона от 15 апреля 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» позволяет сделать вывод, что в настоящее время возможными способами первоначального предоставления земельных участков садоводческим, дачным, огородническим некоммерческим объединениям граждан является предоставление земельного участка в аренду с предварительным согласованием места размещения объекта либо предоставление земельного участка в совместную собственность членов объединения²⁶.

С 1 марта 2015 г. вступают в силу новые правила, согласно которым предоставление земельных участков для ведения дачного хозяйства осуществляется только по результатам торгов, участниками которых могут быть исключительно юридические лица. Земельные участки для ведения садоводства и огородничества предоставляются только некоммерческим объединениям граждан в безвозмездное пользование. При этом законом установлены правила расчета максимальной площади земельных участков, которые могут быть предоставлены для ведения садоводства и огородничества. После разработки документации по планировке территории, образования земельных участков и их распределения между членами некоммерческой организации граждан, такие земельные участки предоставляются данным членам в собственность или аренду без проведения торгов.

Закон № 171-ФЗ детально урегулировал процедурные вопросы проведения аукционов по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, аукционов на право заключения договоров аренды таких земельных участков, а также предоставления земельных участков без проведения торгов. Такой подход представляется оправданным, поскольку именно недостаточное правовое регулирование указанных вопросов приводит к неоднозначному пониманию и применению норм на практике, а соответственно, и к злоупотреблениям как со стороны органов власти, так и со стороны граждан и юридических лиц.

Так, поэтапно раскрыты процедуры образования, подготовки и проведения аукционов по инициативе уполномоченных органов и по заявлениям заинтересованных граждан и юридических лиц. С 1 июня 2015 г. вступает в силу норма, устанавливающая обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления утвердить схему расположения земельного участка и принять решение о проведении аукциона на основании поступившего заявления заинтересованного лица при отсутствии установленных законом оснований для отказа в проведении такого аукциона. Также поэтапно описана процедура предоставления земельных участков без проведения торгов.

Необходимо отметить, что предусмотренный этап предварительного согласования предоставления земельного участка не является аналогом ныне действующего пред-

²⁶ См., напр.: письма Министерства экономического развития Российской Федерации от 22 июня 2011 г. № ОГ-Д23-148 и от 18 августа 2011 г. № Д23-3492 // СПС «Консультант Плюс»; определения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июля 2012 г. № ВАС-5309/12 и от 5 июля 2012 г. № ВАС-5355/12 // СПС «Консультант Плюс».

варительного согласования места размещения объекта. Так, Законом № 171-ФЗ предусмотрена обязанность заинтересованного гражданина или юридического лица самостоятельно подготовить схему размещения земельного участка или указать земельный участок, образование которого предусмотрено проектом межевания территории и на который претендует указанное лицо. При этом уполномоченный орган вправе отказать в утверждении схемы и принятии решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка только при наличии оснований, предусмотренных законом.

Данный подход представляется более продуктивным, чем действующий порядок, предусматривающий подбор земельного участка органом местного самоуправления, по мнению которого в большинстве случаев свободные участки для заявленных целей просто отсутствуют. Кроме того, существенное отличие указанных процедур — это отсутствие необходимости получения согласований в целях принятия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Это обусловлено тем, что возможность использования земельного участка в соответствии с тем или иным видом разрешенного использования должна решаться не в каждом конкретном случае индивидуально, а определяется при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования и документации по планировке территории.

Установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в проведении аукциона или в предоставлении земельного участка без проведения торгов. Указанные основания имеют объективный характер и связаны, как правило, с существующим запретом на предоставление земельного участка, например, в связи с его ограниченностью в обороте, с наличием исключительных прав иных лиц на приобретение таких земельных участков или с намерением использовать земельный участок для государственных или муниципальных нужд (что должно подтверждаться документами территориального планирования, документацией по планировке территории, инвестиционными программами и т.д.). Однако субъекты Российской Федерации до 1 января 2020 г. наделяются правом принимать решения об отказе в проведении аукционов или в предоставлении земельных участков без проведения торгов по основаниям, предусмотренным законами данных субъектов Российской Федерации, которые должны быть приняты не позднее 1 января 2016 г. (п. 30–32 ст. 34 Закона № 171-ФЗ).

Детальным образом регламентированы вопросы определения начальной цены предмета аукциона, порядок его проведение, перечень предоставляемых документов, а также основания для отказа в допуске к участию в аукционе, порядок заключения договоров по результатам аукциона. Установлена правило о заключении договоров купли-продажи или аренды земельного участка в случае признания аукциона несостоявшимся: с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, которая соответствует указанным в извещении о проведении аукциона требованиям и условиям аукциона; с заявителем, признанным единственным участником аукциона; с единственным участником, принявшим участие в аукционе. При этом заключение такого договора является обязанностью как для уполномоченных органов, так и для указанных лиц. Помимо прочего введен реестр недобросовестных участников аукциона, наличие сведений в котором является основанием для отказа в допуске к участию в аукционе.

Следует отметить такую новеллу, как установление запрета на внесение изменений в заключенный по результатам аукциона договор аренды земельного участка в части изменения видов разрешенного использования такого земельного участка.

Не менее подробно урегулированы процедура предоставления земельных участков без проведения торгов, полномочия органов государственной власти и органов местно-

го самоуправления в части установления порядка определения цены земельного участка или размера арендной платы; урегулированы последствия поступления в уполномоченный орган схем расположения земельного участка на кадастровом плане территории при наличии на рассмотрении органа иной схемы расположения земельного участка, предусматривающих полное или частичное совпадение таких земельных участков (в этом случае рассмотрение поступившей позднее схемы приостанавливается до принятия решения в отношении ранее поступившей схемы); установлены сроки аренды земельных участков в зависимости от цели предоставления, при этом введено правило, что заявитель самостоятельно выбирает срок аренды земельного участка в пределах, установленных законом.

Предусмотрен целый ряд подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации Закона № 171-ФЗ. Можно отметить требования к рекультивации земель и земельных участков; порядок и способы подачи заявлений об утверждении схемы расположения земельного участка, о проведении аукциона, о предварительном согласовании предоставления земельного участка, заявление о предоставлении земельного участка, если они подаются в форме электронных документов с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», и требования к их формату; порядок ведения реестра недобросовестных участников аукциона; перечень документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов.

Новеллой земельного законодательства является аукцион по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукцион на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, проводимый в электронной форме. Однако данное положение будет применяться только со дня вступления в силу федерального закона, устанавливающего порядок проведения таких аукционов в электронной форме. В настоящее время такой федеральный закон отсутствует. При этом аукцион не проводится в электронной форме, если земельный участок предоставляется гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности либо предназначен для сельскохозяйственного производства.

В завершение анализа изменений процедуры предоставления находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, хотелось бы отметить изменения, коснувшиеся института комплексного освоения земельных участков в целях жилищного строительства.

Во-первых, законодатель разделил существующий договор аренды земельного участка для его комплексного освоения в целях жилищного строительства на два взаимосвязанных договора. Это договор аренды земельного участка, порядок заключения которого регулируется ЗК РФ, и договор о комплексном освоении территории. При этом содержание договора о комплексном освоении территории, права и обязанности сторон, порядок расторжения данного договора урегулированы ГрК РФ. Такое разделение следует признать обоснованным, поскольку включение всех условий, связанных непосредственно с комплексным освоением территории (разработка документации по планировке территории, строительство, благоустройство), с одной стороны, не соответствует предмету договора аренды земельного участка, с другой — непонятны последствия образования из исходного земельного участка, в отношении которого заключен

договор аренды для комплексного освоения, иных земельных участков, поскольку, по сути, меняется предмет договора аренды и требуется заключение нового договора.

Во-вторых, учитывая, что в целом идея комплексного освоения территории показала свою эффективность, поскольку позволяет осваивать значительные по площади земельные участки, Законом № 171-ФЗ предусмотрено распространение института комплексного освоения территории на случаи любого строительства, а не только жилищного.

В-третьих, исключена возможность расторжения договора комплексного освоения территории по соглашению сторон — только по решению суда, а также уточнены условия такого договора, введена необходимость разработки графиков освоения территории с детальной регламентацией каждого мероприятия, что направлено на более эффективное освоение земельных участков.

Таким образом, необходимо отметить, что предусмотренные Законом № 171-ФЗ изменения порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, направлены на устранение многочисленных проблем, выявленных в правоприменительной практике, в целях обеспечения максимальной прозрачности, понятности и объективности соответствующих процедур, создания условий для вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот и обеспечения их наиболее эффективного использования.

III. Изменения, направленные на совершенствование процесса управления земельными ресурсами в целом

Законом № 171-ФЗ ЗК РФ дополнен новой главой V², устанавливающей возможность обмена земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности, а также регулирующей условия и правила такого обмена. Вопрос о возможности мены таких земельных участков до внесения данных изменений являлся дискуссионным. Так, например, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 июня 2011 г. № 18545/10²⁷ высказана правовая позиция, согласно которой распоряжение земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, путем заключения договора мены не допускается, поскольку ЗК РФ содержит исчерпывающий перечень способов распоряжения такими земельными участками.

Согласно ст. 39²¹ ЗК РФ обмен земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности, допускается при обмене:

1) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, находящийся в частной собственности и изымаемый для государственных или муниципальных нужд;

2) земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на земельный участок, который находится в частной собственности и предназначен в соответствии с утвержденными проектом планировки территории и проектом межевания территории для размещения объекта социальной инфраструктуры (если размещение объекта социальной инфраструктуры необходимо для соблюдения

²⁷ СПС «Консультант Плюс».

нормативов градостроительного проектирования), объектов инженерной и транспортной инфраструктуры или на котором расположены указанные объекты.

Таким образом, фактически возможность заключения договора мены в указанных случаях должна быть обоснована со стороны соответствующего органа государственной власти или органа местного самоуправления необходимостью передачи в государственную или муниципальную собственность земельного участка, находящегося в частной собственности. Такие потребности органов публичной власти должны быть подтверждены решением об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (что допускается только в случаях, предусмотренных ст. 49 ЗК РФ) либо наличием утвержденных проекта планировки территории и проекта межевания территории, которыми определено, что земельный участок, находящийся в частной собственности, предназначен для размещения объекта инфраструктуры, необходимого для развития территории муниципального образования или субъекта Российской Федерации. Следует напомнить, что согласно ст. 42 и 43 ГрК РФ в перечисленных видах документации по планировке территории отображаются границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, иных объектов капитального строительства, границы зон планируемого размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, а также границы земельных участков, предназначенных для размещения объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения.

Глава V³ ЗК РФ посвящена правовому регулированию вопросов, связанных с установлением сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. При этом следует отличать сервитуты, устанавливаемые на основании соглашений, заключаемых в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, от публичных сервитутов, возможность установления которых сохранена в ст. 23 ЗК РФ. Статьей 39²³ ЗК РФ конкретизированы, хотя и не исчерпывающим образом, цели, для достижения которых допускается заключение соглашения об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. К таким целям относятся:

1) размещение линейных объектов, сооружений связи, специальных информационных знаков и защитных сооружений, не препятствующих разрешенному использованию земельного участка;

2) проведение изыскательских работ;

3) ведение работ, связанных с использованием недр.

Как видно, перечень таких целей, как и применительно к целям установления публичного сервитута, не является исчерпывающим²⁸, что, учитывая многообразие видов деятельности, допустимой к осуществлению на земельных участках, представляется

²⁸ В судебной практике встречается иное мнение. В Определении Верховного Суда Российской Федерации от 11 сентября 2013 г. № 73-АПГ13-2 указано, что «...суд правильно руководствовался положениями пункта 3 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации, в котором установлен исчерпывающий перечень оснований для установления публичного сервитута». Там же отмечено, что «...ссылка в апелляционной жалобе на неправильное применение судом норм материального права в связи с неприменением положений подпункта 9 пункта 3 статьи 23 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающего установление публичного сервитута для временного пользования земельным участком в целях проведения изыскательских, исследовательских и других работ, является несостоятельной, поскольку строительство воздушной линии электропередачи нельзя отнести к другим видам изыскательских или исследовательских работ» // СПС «Консультант Плюс».

вполне логичным. В соответствии со ст. 274 ГК РФ сервитут также может устанавливаться для обеспечения прохода и проезда через соседний земельный участок. Статьей 39²⁴ ЗК РФ подробно урегулированы случаи, когда заключение соглашения об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется не органами публичной власти, а правообладателями таких земельных участков.

Если иное не установлено федеральными законами, плата по соглашению об установлении сервитута в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, определяется:

1) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

2) в порядке, установленном органом государственной власти субъекта Российской Федерации, в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена;

3) в порядке, установленном органом местного самоуправления, в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Законом № 171-ФЗ в ЗК РФ также внесены изменения, направленные на развитие относительно нового института земельного законодательства, — перераспределение земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Юридическая природа данного института заключается фактически в возможности изменения местоположения границ земельных участков, в том числе с увеличением площади таких земельных участков за счет земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Указанный механизм может быть реализован как органами государственной власти и органами местного самоуправления при перераспределении между собой земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, так и при перераспределении с земельными участками, находящимися в частной собственности.

Вместе с тем возможность перераспределения земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в частной собственности, допускается только в следующих случаях:

1) перераспределение таких земель и (или) земельных участков в границах застроенной территории, в отношении которой заключен договор о развитии застроенной территории, осуществляется в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории;

2) перераспределение таких земель и (или) земельных участков в целях приведения границ земельных участков в соответствие с утвержденным проектом межевания территории для исключения вклинивания, вкрапливания, изломанности границ, чересполосицы при условии, что площадь земельных участков, находящихся в частной собственности, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков;

3) перераспределение земель и (или) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и земельных участков, находящихся в собственности граждан и предназначенных для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, дачного хозяйства, индивидуального жилищного строительства, при условии, что площадь земельных участков, находящихся в собственности

граждан, увеличивается в результате этого перераспределения не более чем до установленных предельных максимальных размеров земельных участков;

4) земельные участки образуются для размещения объектов капитального строительства, предусмотренных п. 1 ст. 49 ЗК РФ, в том числе в целях изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, использование механизма перераспределения предполагается в тех случаях, когда в целом для изменения местоположения границ земельного участка, находящегося в частной собственности, прямых препятствий не существует, а в некоторых случаях такая процедура является желательной. Однако предоставление и образование для этих целей самостоятельного земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, запрещено или нецелесообразно.

В частности, распространенным явлением в настоящее время, особенно применительно к территории сложившейся застройки, представляется вклинивание, вкрапливание, изломанность границ и чересполосица, существование которых зачастую препятствует установлению единой границы между смежными земельными участками, способствует появлению ограждений неправильной конфигурации, искажению архитектурного облика элементов планировочной структуры, возникновению споров о местоположении границ земельных участков (в том числе на территории садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан), предопределяет невозможность выбора удобных вариантов размещения объектов инфраструктуры. Для целей устранения подобных проблем предлагается использовать механизм перераспределения земель и земельных участков путем приведения местоположения границ земельных участков в соответствие с проектом межевания территории, утвержденным ГрК РФ.

Закон № 171-ФЗ установил возможность перераспределения земель и (или) земельных участков для граждан, которым принадлежат земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, садоводства, дачного хозяйства, индивидуального жилищного строительства. Это должно способствовать решению проблем оформления так называемых прирезок или излишков земель, как фактически используемых гражданами, так и в случае, когда земельный участок не запользован, но для целей предоставления не может быть сформирован без нарушения требований, предусмотренных ст. 11⁹ ЗК РФ. Следует напомнить, что в настоящее время в соответствии со ст. 27 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» допускается изменение площади земельного участка при уточнении его границ, если площадь земельного участка будет больше площади, сведения о которой содержатся в государственном кадастре недвижимости, на величину более чем предельный минимальный размер земельного участка, установленный в соответствии с федеральным законом для земель соответствующего целевого назначения и разрешенного использования, или, если такой размер не установлен, на величину более чем 10% площади, сведения о которой содержатся в государственном кадастре недвижимости.

Вместе с тем данной нормой не могут воспользоваться правообладатели земельных участков, сведения о местоположении границ которых внесены в государственный кадастр недвижимости и соответствуют требованиям Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 24 данного закона кадастровый учет в связи с изменением площади земельного участка и (или) изменением описания местоположения его границ осущест-

вляется, если такие изменения связаны с уточнением описания местоположения границ земельного участка, кадастровые сведения о котором не соответствуют установленным требованиям к описанию местоположения границ земельных участков.

Механизм перераспределения земельных участков также предполагается использовать при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд как наименее болезненный способ решения вопросов размещения объектов государственного и муниципального значения для лиц, у которых изымаются земельные участки. В таком случае фактически прекращения прав на земельные участки не происходит, а осуществляется изменение местоположения их границ с целью обеспечения возможности размещения таких объектов. Данное утверждение подтверждается закреплением возможности перераспределения земельных участков при изъятии для государственных нужд в ряде специальных федеральных законов, принятых в целях реализации крупнейших государственных проектов²⁹.

Главой V⁵ ЗК РФ предусматриваются условия и порядок безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов Российской Федерации. Разграничение случаев, при которых тот или иной земельный участок должен быть передан в собственность того или иного муниципального образования или субъекта Российской Федерации, предусматривается ст. 39³⁰ ЗК РФ. Так, земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, подлежат передаче:

- 1) в собственность поселений, городских округов, утвердивших генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов, правила землепользования и застройки, если такие земельные участки расположены на территориях соответствующих поселений, городских округов;
- 2) в собственность муниципальных районов, утвердивших схемы территориального планирования муниципальных районов, если такие земельные участки расположены на межселенных территориях соответствующих муниципальных районов;
- 3) в собственность субъектов Российской Федерации, если такие земельные участки в соответствии с утвержденными документами территориального планирования субъектов Российской Федерации, проектами планировки и межевания территории предназначены для размещения объектов регионального значения;
- 4) в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, — если такие земельные участки расположены на территориях указанных субъектов Российской Федерации.

Отсутствие в государственном кадастре недвижимости сведений о местоположении границ земельного участка, который предлагается передать, не является основанием для принятия решения об отказе в передаче земельного участка.

Вместе с тем далеко не все земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, должны быть переданы в государственную или муниципальную собственность после 1 марта 2015 г. Перечень земельных участков, не подлежащих такой передаче,

²⁹ См., напр.: ст. 30 Федерального закона от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 23. Ст. 2866; ст. 10, 12 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации — городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1651.

предусматривается п. 2 ст. 39³⁰ ЗК и обоснован объективными причинами необходимости сохранения федеральной собственности на такие земельные участки для реализации полномочий Российской Федерации в различных сферах государственного управления. Кроме того, согласно п. 3 ст. 39³⁰ ЗК РФ в случае, если в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, установлены иные основания и (или) иной порядок их передачи в муниципальную собственность или собственность субъектов Российской Федерации, то передача земельных участков из федеральной собственности в муниципальную собственность или собственность субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном соответствующим федеральным законом.

К таким федеральным законам следует отнести Федеральный закон от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»³⁰, положения которого также предусматривают передачу земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность и в государственную собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Пристальное внимание следует обратить на совершенно новый институт земельного законодательства, предусматривающий возможность использования земель и земельных участков без установления сервитута и без их предоставления гражданам и юридическим лицам (гл. V⁶ ЗК РФ). Возможность использования земель и земельных участков без установления сервитута и без их предоставления допускается в следующих случаях:

- 1) проведение инженерных изысканий;
- 2) капитальный или текущий ремонт линейного объекта;
- 3) строительство временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения;
- 4) осуществление геологического изучения недр;
- 5) осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда;
- 6) размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В вышеприведенных случаях, за исключением случая, предусмотренного подп. 6 п. 1 ст. 39³³ ЗК РФ, использование земель и земельных участков осуществляется на основании разрешения, выдаваемого органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченным на распоряжение соответствующими земельными участками или землями.

Согласно подп. 1 п. 1 ст. 1 ЗК РФ одним из главных принципов земельного законодательства является учет значения земли как основы жизни и деятельности человека,

³⁰ СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.

согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю.

Руководствуясь данным принципом, законодателю в подп. 1–6 п. 1 ст. 39³³ ЗК РФ удалось выделить цели использования земель и земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности при которых приоритетными являются только определенные свойства земли. Например, при проведении инженерно-геологических изысканий и осуществлении геологического изучения недр, а также при ремонте линейного объекта лица, осуществляющие эти работы, проявляют интерес к соответствующей части земной поверхности только как к недвижимому имуществу, под поверхностью которого находится интересующий их объект (в данном случае участок недр или линейный объект). При этом природные свойства земли или возможность ее использования как средства производства в сельском или лесном хозяйстве таких лиц не интересуют. Аналогичным образом земля или земельный участок только в качестве «пространственной опоры» используется в случаях строительства временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирования строительных и иных материалов, техники, а также для размещения нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций.

Напротив, при осуществлении деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, земля представляет интерес именно в качестве природного объекта, природного ресурса. В таком случае речь не идет о земле как об объекте права собственности и иных прав на землю, поскольку предоставление земельных участков не осуществляется.

Однако следует учитывать, что степень юридической защиты права на использование земельного участка на основании разрешения является значительно более низкой по сравнению с вещными правами, а также арендой и правом безвозмездного пользования, поскольку согласно п. 2 ст. 39³⁴ ЗК РФ действие разрешения на использование земель или земельного участка прекращается со дня предоставления земельного участка гражданину или юридическому лицу. Вместе с тем использование земельного участка на основании разрешения не освобождает лиц, которым выдано такое разрешение, от обязанности соблюдать требования земельного законодательства и законодательства в области охраны окружающей среды. В частности, на этих лиц возлагается обязанность по приведению земель или земельных участков в состояние, пригодное для их использования в соответствии с разрешенным использованием, а также по выполнению необходимых работы по рекультивации таких земель или земельных участков.

Размещение нестационарных торговых объектов и рекламных конструкций на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется также без предоставления земельных участков и установления сервитута, но и без выдачи разрешения подп. 6 п. 1 ст. 39³³ ЗК РФ. Данный подход обусловлен тем, что размещение нестационарных торговых объектов и рекламных конструкций осуществляется по правилам, предусмотренным специальными федеральными зако-

нами, которыми устанавливаются соответствующие юридические основания для размещения таких объектов на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Так, в соответствии со ст. 10 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»³¹ размещение нестационарных торговых объектов на земельных участках, в зданиях, строениях, сооружениях, находящихся в государственной собственности или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии со схемой размещения нестационарных торговых объектов с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития территорий и достижения нормативов минимальной обеспеченности населения площадью торговых объектов. Схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно ч. 5¹ ст. 19 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»³² заключение договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, здании или ином недвижимом имуществе, находящимся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основе торгов (в форме аукциона или конкурса), проводимых органами государственной власти, органами местного самоуправления или уполномоченными ими организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации. Торги на право заключения договора на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на земельном участке, который находится в государственной собственности, муниципальной собственности или государственная собственность на который не разграничена, а также на здании или ином недвижимом имуществе, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, после утверждения схем размещения рекламных конструкций проводятся органом государственной власти, органом местного самоуправления муниципального района или органом местного самоуправления городского округа либо уполномоченной ими организацией только в отношении рекламных конструкций, указанных в данных схемах.

Таким образом, утвержденная схема размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности либо заключенный договор на установку и эксплуатацию рекламной конструкции на таком земельном участке является достаточным основанием для использования земельного участка. При этом предоставление и образование земельного участка либо установление сервитута также не требуется. Однако в судебной практике встречаются случаи, когда собственники нестационарных торговых объектов, не являющихся недвижимым имуществом, имеют намерение на приобретение земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для целей размещения и эксплуатации нестационарных торговых объектов, в том числе, указывая на то, что такие объекты являются недвижимостью³³.

Важной новеллой является наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по установлению перечня объектов, которые также можно размещать на зе-

³¹ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

³² СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232; 2007. № 30. Ст. 3807; 2013. № 19. Ст. 2325.

³³ См., напр.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 24 января 2012 г. № 12576/11 // СПС «Консультант Плюс».

мельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности без предоставления и установления сервитута. Представляется, что с помощью данного акта Правительства Российской Федерации должен быть значительно упрощен порядок размещения некоторых объектов, по сути, не являющихся объектами недвижимости, но процесс размещения и оформления которых подчиняется в настоящее время законодательству, регулирующему такие процедуры применительно к недвижимости. В частности, речь может идти об отдельных видах линейно-кабельных сооружений, а также объектах, предназначенных для подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и других подобных объектах.

Нельзя не обойти вниманием и изменения, коснувшиеся полномочий органов местного самоуправления в части распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Так, с 1 марта 2015 г. в соответствии со ст. 3³ Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»³⁴ (с изменениями и дополнениями) полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах городских и сельских поселений, наделяются органы местного самоуправления этих поселений. При этом органы местного самоуправления муниципальных районов сохраняют полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, только в отношении земельных участков, расположенных на межселенных территориях. В соответствии со ст. 3⁴ Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в порядке и случаях, предусмотренных указанной нормой, наделяется Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства.

Подводя итог проанализированным положениям Закона № 171-ФЗ, можно сказать, что в данном федеральном законе реализован целый ряд идей, поднимающих качество и прозрачность земельного законодательства на новую ступень. Данная задача была выполнена совместными усилиями органов исполнительной и законодательной власти, в том числе с учетом результатов общественного обсуждения, что позволило обеспечить комплексное решение проблем в сфере земельных отношений, следствием чего должно являться повышение доступности земельных ресурсов для населения и инвесторов. Нельзя не признать, что современные условия развития общества и государства требуют, чтобы принимаемые законы не только решали существующие проблемы участников земельных отношений, но и стали основой развития и повышения уровня их правовой культуры при формировании отношений на рынке земли, а также сближения населения с органами публичной власти в вопросе использования земельных ресурсов.



Библиография

Рекомендации парламентских слушаний на тему «О проекте федерального закона № 444365-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности» // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству: www.komitet3.km.duma.gov.ru (дата обращения — 10 августа 2014 г.).

³⁴ СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

Рекомендации парламентских слушаний на тему «О ходе разработки, утверждения и реализации документов территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории: проблемы и направления совершенствования законодательства» // Официальный сайт Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству: www.komitet3.km.duma.gov.ru (дата обращения — 10 августа 2014 г.).

Стенограмма заседания президиума Государственного Совета «О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц» от 9 октября 2012 г. // Официальный сайт Президента России: www.kremlin.ru (дата обращения — 10 августа 2014 г.).

Changes in the New Land Law (Review of the Provisions of the Federal Law of June 23 2014 No 171-FZ On Making Alterations to Russian Federation Land Code and Other Russian Federation Legislative Acts)



Elena Kovalyova

Head, State Duma Committee Administration on Land Relations and Construction, Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 1 Okhotniy Ryad Str., Moscow, 103265, Russian Federation. E-mail: kovaleva@duma.gov.ru.



Aleksey Butovetskiy

Deputy Head, State Duma Committee Administration on Land Relations and Construction, Russian Federation, Candidate of Juridical Sciences. Address: 1 Okhotniy Ryad Str., Moscow, 103265, Russian Federation. E-mail: butovetckiy@duma.gov.ru.



Abstract

The article deals with the review of the Federal Law of June 23, 2014 No 171-FZ On Making Alterations to the Russian Federation Land Code and other Russian Federation Legislative Acts, which is to be enacted March 1, 2015. The authors have carried out a detailed analysis of significant changes in the Russian Federation Land Code, the Russian Federation Civil Code and other legislative acts. These changes target a number of tasks set by the Russian Federation President to harmonize the Land Code with the Russian Federation Civil Code and the legislation on urban development, increase the transparency of the procedures as to land relations, exclude collisions between federal laws and clauses causing corruption. The authors have focused on the new order of arranging and providing land plots which are in state or municipal ownership, new institutions of land legislation and transitional rules provided by the Federal Law of June 23, 2014 No 171-FZ On Making Alterations to the Russian Federation Land Code and other Russian Federation Legislative Acts, stress legal features of norms pivotal to arrange enforcing and court practice. The authors express the opinion on the consequences of the alterations both for public authorities, legal entities and natural persons, as the land resources will be easier to get into possession for the country's population including benefit-entitled citizens and investors. The paper also justifies the causes for the key alterations, studies case practice showing some controversial issues which the new legislative norms may facilitate. The authors specify norms and the laws of the Russian Federation subjects which may be adopted to implement the Federal Law of June 23, 2014 No 171-FZ On Making Alterations to the Russian Federation Land Code and other Russian Federation Legislative Acts.



Keywords

The Federal Law of June 23, 2014 No 171-FZ On Making Alterations to the Russian Federation Land Code and other Russian Federation Legislative Acts, the Russian Federation Land Code, land plots, allocation of land plots, arranging land plots, real estate, construction.

Citation: Kovalyova E., Butovetskiy A. (2014) Changes in the New Land Law (Review of the Provisions of the Federal Law of June 23 2014. No. 171-FZ On Making Alterations to Russian Federation Land Code and other Russian Federation Legislative Acts). *Pravo. Zhurnal Vysshey shkoly ekonomiki*, no 3, pp. 55–85. (in Russian)



References

Rekomendatsii parlamentskikh slushaniy na temu «O proekte federal'nogo zakona № 444365-6 «O vnesenii izmeneniy v Zemel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii i otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v chasti sovershenstvovaniya poryadka predostavleniya zemel'nykh uchastkov, nakhodyashchikhsya v gosudarstvennoy ili munitsipal'noy sobstvennosti». Available at: www.komitet3.km.duma.gov.ru accessed 10.08.2014.

Rekomendatsii parlamentskikh slushaniy na temu «O khode razrabotki, utverzhdeniya i realizatsii dokumentov territorial'nogo planirovaniya, gradostroitel'nogo zonirovaniya i planirovki territorii: problemy i napravleniya sovershenstvovaniya zakonodatel'stva». Available at: www.komitet3.km.duma.gov.ru accessed 10.08.2014.

Stenogramma zasedaniya prezidiuma Gosudarstvennogo soveta «O povyshenii effektivnosti upravleniya zemel'nymi resursami v interesakh grazhdan i yuridicheskikh lits» ot 9 oktyabrya 2012 goda. Available at: www.kremlin.ru accessed 10.08.2014.