

УДК 349.4

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕДУРЫ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ
ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА С ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫМ
СОГЛАСОВАНИЕМ МЕСТА РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТА**
**Legal Regulation of Procedures for Granting Land
for Construction with Preliminary Agreement on the Object Location**

Е. Н. Маланина – преподаватель кафедры
гражданского права Омского юридического ин-
ститута

E. N. Malanina – Lecturer of the Department of
Civil law, Omsk Law Institute

***Аннотация.** В статье освещаются вопросы приобретения земельных участков из публичной собственности. Исследование содержит подробный анализ процедуры предоставления земельных участков с предварительным согласованием места размещения объекта. Рассматриваются проблемы, связанные с недостатками законодательства, информационной закрытостью деятельности органов публичной власти при предоставлении земельных участков, порождающей коррупцию. Автор излагает суть законодательных мер по улучшению указанной процедуры предоставления, в том числе по развитию преимущественно конкурсного порядка передачи земельных участков гражданам и юридическим лицам.*

The article covers the acquisition of land from public ownership. The study contains detailed analysis of the procedures for the provision of land with preliminary agreement on the object location. The problems associated with deficiencies in legislation and lack of transparency, of public authorities in the provision of land give rise to corruption. The author describes the essence of legislative measures to improve this the procedure, of this provision, including the development of predominantly bankruptcy order the transfer of land to citizens and legal persons.

***Ключевые слова:** публичная собственность, предоставление земельных участков, предварительное согласование места размещения объектов, торги.*

Public ownership, provision of land, preliminary approval of location, trades.

Предоставление земельных участков под строительство – это первичный рынок земли. Именно этим обусловлена сложность указанной процедуры. Следует сразу оговориться, что если речь идет о строительстве, то с правовой точки зрения необходимо обозначить разницу между некоторыми понятиями, которые занимают центральное место в рамках обозначенной темы. Строительство делится на две основные группы (в зависимости от цели):

- индивидуальное строительство;
- строительство, не относящееся к индивидуальному.

Кроме того, вторая группа делится еще на два вида в зависимости от порядка приобретения земельного участка:

– с предварительным согласованием места размещения;

– без предварительного согласования мест размещения объекта (на торгах–аукционах или конкурсах).

Эти группы необходимо отграничивать друг от друга, поскольку правовая регламентация и сама процедура предоставления земельных участков для указанных выше целей существенно отличаются.

Детальное изучение порядка предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов связано с наличием следующих обстоятельств.

Во-первых, земельные участки, полученные гражданами и юридическими лицами в аренду

с использованием указанной выше процедуры, могут быть в последующем приобретены ими в собственность.

Во-вторых, предоставление земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов – один из самых востребованных способов приобретения земельных участков, находящихся в публичной собственности, но при этом значительно больше других подверженных коррупционным рискам. Указанная процедура не потеряет своей практической и теоретической актуальности, несмотря на то что в ближайшее время сфера ее применения существенно сократится.

Процедура предоставления земельного участка для строительства в аренду с предварительным согласованием мест размещения объекта регламентирована ст.ст. 30–32 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). Первым этапом данной процедуры является обращение заинтересованных граждан и юридических лиц в уполномоченный орган публичной власти с заявлением. Далее производится выбор земельного участка для предполагаемого строительства 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.

Далее результаты выбора земельного участка оформляются актом о выборе земельного участка для строительства, а в необходимых случаях – и для установления его охранный или санитарно-защитной зоны. Решение о предварительном согласовании места размещения объекта является основанием установления в соответствии с заявками граждан или юридических лиц, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и за их счет границ такого земельного участка и его государственного кадастрового учета в порядке, установленном федеральными закона-

ми. Исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления на основании заявления гражданина или юридического лица, заинтересованных в предоставлении земельного участка для строительства, и приложенного к нему кадастрового паспорта земельного участка в двухнедельный срок принимает решение о предоставлении земельного участка для строительства.

Действующая процедура предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов исследовалась и учеными, и практикующими юристами. Многие справедливо указывали, например, на необходимость установления ответственности должностных лиц публичных органов власти в случае нарушения ими двухнедельного срока принятия решения о предоставлении земельного участка, предусмотренный п. 2 ст. 32 ЗК РФ¹. Учитывая эти обстоятельства, обратим внимание на некоторые проблемы современного функционирования порядка предварительного согласования мест размещения объекта.

Вполне обоснованно (в силу высокой коррумпированности должностных лиц) введение преимущественно конкурсных процедур предоставления земли, когда предметом торгов являются земельные участки, прошедшие государственный кадастровый учет. Также, по мнению Д. Л. Мальцева, процесс предоставления права на земельный участок должен начинаться в тот момент, когда участок уже существует как объект права². При этом необходимо сократить практику предоставления земельных участков по процедуре предварительного согласования места размещения объекта до исключительных случаев, оговоренных в законе³.

Еще одной проблемой процедуры предоставления земельных участков с предварительным согласованием мест размещения объектов является ситуация, когда поданы две и более заявки на получение одного и того же земельного участка. ЗК РФ не дает ответа на обозначенный вопрос. Пункт 4 ст. 30 ЗК РФ указывает лишь на то, что «передача земельных участков в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) допускается при условии предварительной и забла-

¹ См.: Войновский Д. О. Правовое регулирование сделок с землями населенных пунктов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 12–13.

² См.: Мальцев Д. Л. Предоставление прав на земельные участки в городе Москве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 27.

³ См.: Беляева С. В. Предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности // Законодательство и экономика. 2005. № 10.

современной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков в случае, если имеется только одна заявка». Но эта норма регламентирует общую процедуру проведения торгов, и в ней нет указания на их проведение в рассматриваемом случае.

В материалах судебной практики также не выработано однозначного подхода к существующей проблеме. Например, в обобщении практики рассмотрения споров, связанных с предоставлением земельных участков для строительства, утвержденном президиумом Арбитражного суда Свердловской области 30 октября 2006 г., отмечено, что, поскольку выбор земельного участка является первичным этапом, необходимым для принятия в дальнейшем решения о предоставлении земельного участка для строительства, предварительное согласование места размещения объектов на земельном участке нескольким лицам противоречит нормам земельного законодательства (дело № А60 – 27990/05 – С5). По другому делу арбитражный суд указал, что нормы п. 5 ст.ст. 30–32 ЗК РФ «не предусматривают право уполномоченного органа после предварительного согласования места размещения объекта одному лицу передавать земельный участок на торги при поступлении впоследствии заявок от других лиц»⁴.

Неопределенность, возникшая в результате того, что законодатель однозначно не указал на необходимость проведения торгов для предоставления земельных участков в случае, если подано две и более заявки на его получение по процедуре предварительного согласования мест размещения объекта, в свою очередь, спровоци-

ровала формирование судебной практики, которая признает правомерным обязательность проведения торгов в указанной ситуации.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать ряд выводов.

Во-первых, процедура предоставления земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта, безусловно, является слишком закрытой и, как следствие, весьма подвержена коррупционным рискам, что порождает общественное недовольство и требует повышения информационной открытости функционирования органов публичной власти, а также развития и усиления института общественного контроля за деятельностью должностных лиц этих органов.

Во-вторых, существующая неопределенность в вопросе о необходимости проведения торгов для предоставления земельных участков в случае, если подано две и более заявки на их получение по процедуре предварительного согласования мест размещения объекта, повлекла за собой формирование судебной практики, признающей обязательность проведения торгов. Однако унификация правоприменения требует дополнить ст. 30 ЗК РФ отдельным пунктом следующего содержания: «В случае если двумя и более лицами подано заявление о предоставлении земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта, проведение аукциона является обязательным. Если одним из обратившихся с заявлением является лицо, предусмотренное п. 1 ст. 20 ЗК РФ, аукцион не проводится, а земельный участок предоставляется первому из обратившихся с заявлением о его предоставлении».

⁴ Обзор практики разрешения споров, связанных с применением норм законодательства, регулирующих предоставление земельных участков для строительства : одобрен Президиумом Федерального арбитражного суда Уральского округа 15 июня 2007 г. Доступ из СПС «Гарант».