

УДК 349.414

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-1-90-94

ОБЩАЯ ПРОЦЕДУРА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНАМ И ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ИЗ ПУБЛИЧНОЙ СОБСТВЕННОСТИ БЕЗ ТОРГОВ

МАЛАНИНА Екатерина Николаевна*

✉ ekaterina-malanina@yandex.ru

Ул. Короленко, 12, г. Омск, 644010, Россия

Аннотация. Статья посвящена исследованию новой процедуры предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из публичной собственности без проведения торгов при необходимости образования земельного участка или уточнения его границ. Подробно анализируются этапы административной процедуры, выявляются ее недостатки и предлагаются пути совершенствования земельного законодательства, регулирующего предоставление земельных участков из публичной собственности без проведения торгов.

Ключевые слова: предоставление земельного участка, схема расположения земельного участка, предварительное согласование предоставления земельного участка.

General Procedure for the Providing of Citizens and Legal Entities Land from Public Property without an Auction

Malanina Ekaterina N.**

✉ ekaterina-malanina@yandex.ru

12 Korolenko st., Omsk, 644010, Russia

Abstract. The article is devoted to the new procedures of the providing citizens and legal entities of land from public property without competitive bidding, if necessary, the formation of the land or clarify its borders. Analyzed in detail the stages of the administrative procedure, the shortcomings are identified and ways to improve land legislation governing the providing of land from public property without competitive bidding are proposed.

Keywords: the providing of land, land layout, preliminary approval of the land.

В Российской Федерации публичная форма собственности на земельные участки значительно превалирует над частной. По данным Росреестра, в государственной и муниципальной собственности находится 92,2 % всего земельного фонда Российской Федерации, в собственности граждан – 6,9 %, в собственности юридических лиц – 0,9 %¹. Очевидно, что в таких условиях во-

прос предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из публичной собственности приобретает несомненную актуальность. При этом следует учесть, что Федеральным законом от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»² существенно транс-

* Старший преподаватель кафедры гражданского права Омской юридической академии.

** Senior Lecturer of the Department of Civil Law of the Omsk Law Academy.

¹ Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации. URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennoe-upravlenie-v-sfere-ispolzovaniya-i-okhrany-zemel/gosudarstvennyy-monitoring-zemel/sostoyanie-zemel-rossii/gosudarstvennyy-natsionalnyy-doklad-o-sostoyanii-i-ispolzovanii-zemel-v-rossiyskoy-federatsii/>

² О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26, ч. 1, ст. 3377.

формирована процедура предоставления земельных участков, причем законодатель отказался от цели (предоставление земельного участка для строительства либо для целей, не связанных со строительством) как основания для проведения либо непроведения торгов. Согласно прежней редакции Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), по общему правилу, без торгов предоставлялись земельные участки для строительства без предварительного согласования места размещения объекта [3].

В рамках настоящей статьи будет исследована процедура предоставления гражданам и юридическим лицам земельных участков из публичной собственности без проведения торгов в собственность или аренду.

Административная процедура предоставления земельных участков из государственной или муниципальной собственности гражданам и юридическим лицам детально регламентирована ст. 39.14 ЗК РФ. Земельные участки указанным субъектам могут быть предоставлены на следующих видах прав: собственность, аренда, безвозмездное пользование, постоянное (бессрочное) пользование.

Анализ положений ЗК РФ позволяет выделить три этапа процедуры предоставления земельных участков из публичной собственности.

Первый этап заключается в подготовке схемы расположения земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать, и не утвержден проект межевания территории, в границах которой образуется такой земельный участок. Пунктом 1 статьи 11.10 ЗК РФ определено, что под схемой расположения земельного участка следует понимать изображение границ образуемого земельного участка или образуемых земельных участков на кадастровом плане территории.

Нужно отметить, что подготовка и утверждение схемы расположения земельного участка является позитивным изменением процедуры предоставления земельных участков без проведения торгов, поскольку устраняет, по сути, дублирование действий органов публичной власти. Ранее орган публичной власти сначала утверждал представленную заявителем схему расположения земельного участка, а затем утверждал еще и акт о его выборе, которым устанавливались границы земельного участка. В настоящее же время законодатель, изменив понятие схемы расположения земельного участка,

устранил необходимость утверждения границ земельного участка отдельным решением органа публичной власти, что, в свою очередь, увеличивает шансы заявителя получить земельный участок из публичной собственности, поскольку исключен один из этапов, на котором может последовать отказ в приобретении названного объекта недвижимости.

Вместе с тем в подп. 1 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ речь идет лишь о подготовке схемы расположения земельного участка. Согласно же п. 13 ст. 11.10 ЗК РФ такая схема еще должна быть утверждена решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на распоряжение находящимися в государственной или муниципальной собственности земельными участками. Без утверждения схемы органом публичной власти продолжение процедуры невозможно. Отсутствие в подп. 1 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ прямого указания на необходимость утверждения схемы органом публичной власти порождает правовую неопределенность и возможность злоупотреблений со стороны органов, уполномоченных на предоставление земельных участков.

Так, в Арбитражный суд Омской области обратилось публичное акционерное общество «Межрегиональная распределительная сетевая компания Сибири» (далее – ПАО «МРСК Сибири») с заявлением к Администрации Саргатского городского поселения Саргатского муниципального района Омской области (далее – Администрация Саргатского городского поселения) о признании незаконным и не соответствующим ЗК РФ бездействия Администрации Саргатского городского поселения по заявлению ПАО «МРСК Сибири», выразившегося в неутверждении схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории, а также об обязанности Администрации Саргатского городского поселения в месячный срок с момента вступления решения суда в законную силу утвердить схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории.

В обоснование заявленного требования ПАО «МРСК Сибири» сослалось на обязанность Администрации Саргатского городского поселения подготовить и утвердить схемы расположения земельных участков на кадастровом плане территории. Администрация Саргатского городского поселения заявленное требование не признала, указав на отсутствие в земельном

законодательстве обязанности органа местного самоуправления произвести испрашиваемое действие³.

Удовлетворяя требования ПАО «МРСК Сибири», Арбитражный суд Омской области исходил из системного толкования положений п. 13 ст. 11.10 и подп. 1 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ, позволившего сделать вывод о том, что на органе публичной власти лежит обязанность утвердить схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории.

Таким образом, в целях исключения подобных ситуаций полагаем целесообразным изменить содержание подп. 1 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ, изложив его в следующей редакции: «подготовка и утверждение схемы расположения земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предстоит образовать такой земельный участок, в соответствии с правилами, установленными статьей 11.10 настоящего Кодекса» (предлагаемые изменения выделены курсивом. – Е. М.).

Еще один проблемный вопрос, решаемый на первом этапе процедуры предоставления земельных участков из публичной собственности, заключается в том, за чей счет и чьими силами должна быть подготовлена схема расположения земельного участка.

В силу положений пп. 3, 4 ст. 11.10 ЗК РФ подготовка схемы расположения земельного участка обеспечивается исполнительным органом публичной власти, если иное не предусмотрено указанной статьей. Однако подготовка схемы расположения земельного участка в целях его образования для предоставления без проведения торгов *может быть* обеспечена также гражданином или юридическим лицом. К сожалению, достаточно часто органы публичной власти толкуют данную норму как содержащую обязанность заявителя подготовить схему расположения земельного участка за свой счет [2].

Например, упоминавшееся выше ПАО «МРСК Сибири» обратилось в Арбитражный

суд Омской области с заявлением к Администрации Сосновского сельского поселения Азовского немецкого национального муниципального района Омской области (далее – Администрация Сосновского сельского поселения) о признании незаконным бездействия, выразившегося в неготовке и неутверждении схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории. Администрация Сосновского сельского поселения сослалась на положения пп. 3, 4 ст. 11.10 ЗК РФ, согласно которым подготовка схемы расположения земельного участка в целях его образования для предоставления без проведения торгов может быть обеспечена гражданином или юридическим лицом⁴. Однако Арбитражный суд Омской области признал, что упомянутые законоположения не могут быть положены в основу вывода о законности оспариваемого отказа, поскольку не обязывают заявителя подготавливать схему расположения, а лишь дают возможность гражданину или юридическому лицу подготовить схему по своему желанию в целях, например, ускорения процедуры.

Для решения обозначенной проблемы предлагаем возложить обязанность по подготовке схемы расположения земельного участка на уполномоченный орган. Второй этап процедуры предоставления земельных участков из публичной собственности включает в себя подачу в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости»⁵ (с 1 января 2017 г. – в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»⁶).

Третьим этапом рассматриваемой процедуры выступает принятие решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в порядке, установленном ст. 39.15 ЗК РФ, в случае, если земельный участок предстоит об-

³ Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 28 апр. 2016 г. № 08АП-1102/2016 по делу № А46-11650/2015. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/4b46ddc6-75ef-48aa-9272-95e066e18f3e/A46-11650-2015_20151221_Reshenie.pdf

⁴ Решение Арбитражного суда Омской области от 13 мая 2016 г. по делу № А46-2377/2016. URL: http://kad.arbitr.ru/PdfDocument/80fd3e09-c9c3-4596-adbe-daefd7746010/A46-2377-2016_20160513_Reshenie.pdf

⁵ О государственном кадастре недвижимости : федер. закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 31, ст. 4017.

⁶ О государственной регистрации недвижимости : федер. закон от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29, ч. I, ст. 4344.

разовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости» (с 1 января 2017 г. – в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости»).

В прежней редакции ЗК РФ предусматривал согласование предварительного размещения объекта на земельном участке, в настоящий момент законодатель отказался от этого, введя взамен предварительное согласование предоставления земельного участка. Примечательно, что понятие «предварительное согласование предоставления земельного участка» осталось в ЗК РФ нераскрытым.

Д. С. Железнов предлагает понимать под предварительным согласованием предоставления земельного участка вынесение уполномоченным органом власти решения по промежуточному одобрению предоставления без проведения торгов земельного участка с конкретными характеристиками (адресные ориентиры, кадастровый номер, вид разрешенного использования, площадь, категорию земель) в случае, если земельный участок предстоит образовать либо границы существующего земельного участка подлежат уточнению [1].

Процедура предварительного согласования детально регламентирована ст. 39.15 ЗК РФ, что, безусловно, можно оценить положительно, поскольку орган публичной власти строго ограничен сроками совершения своих действий и основаниями отказа заявителю в предварительном согласовании предоставления земельного участка, а также основаниями для возврата документов гражданину либо юридическому лицу.

Следует отметить, что ЗК РФ определяет основания возврата заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка. Всего таких оснований 17 (несоблюдение ряда требований к заявлению, отсутствие в приложении обязательных документов, обращение в ненадлежащий орган), и этот перечень является исчерпывающим. На наш взгляд, в данном случае законодатель придерживается достаточно формального подхода, например, заявление может быть возвращено, если в нем не указаны реквизиты документа, удостоверяющего личность заявителя (для гражданина). Очевидно, что реквизиты указанного выше документа никак не могут повлиять на возможность владеть конкретным земельным участком. Поэтому считаем

возможным, по аналогии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости», в случае, если гражданин или юридическое лицо не указал какие-либо данные в заявлении либо не приложил необходимые документы, не возвращать ему заявление, а приостанавливать процедуру с установлением срока для устранения нарушения, а при неустранении – возвращать документы. С учетом сказанного п. 3 ст. 39.15 ЗК РФ целесообразно, на наш взгляд, уточнить, изложив его в следующей редакции:

«В течение десяти дней со дня поступления заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка уполномоченный орган приостанавливает предварительное согласование предоставления земельного участка на срок до четырнадцати дней, если оно не соответствует требованиям пункта 1 настоящей статьи, подано в иной уполномоченный орган или к заявлению не приложены документы, предусмотренные пунктом 2 настоящей статьи. Уполномоченный орган не позднее рабочего дня, следующего за днем принятия решения о приостановлении, направляет заявителю уведомление о принятии такого решения с указанием причин приостановления предварительного согласования предоставления земельного участка. В случае если истек срок приостановления предварительного согласования предоставления земельного участка и не устранены обстоятельства, послужившие основанием для принятия решения о приостановлении, уполномоченный орган возвращает заявление заявителю».

Если оснований для возврата заявления или для отказа в предварительном согласовании предоставления земельного участка нет, то соответствующее решение должно быть принято в течение не более чем тридцати дней со дня поступления заявления. Срок действия решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка составляет два года. Этот срок необходим заявителю для реализации четвертого и пятого этапов процедуры предоставления земельного участка – формирования земельного участка и постановки его на кадастровый учет.

Завершается процесс предоставления земельного участка из публичной собственности обращением с заявлением в уполномоченный орган о предоставлении земельного участка, на основании которого с гражданином или юридическим лицом заключается соответствующий договор (купли-продажи либо аренды). Нужно отметить,

что ст. 39.16 ЗК РФ предусматривает исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка (всего их 25).

Оценивая новую процедуру предоставления земельных участков из публичной собственности без торгов, хотелось бы отметить ряд позитивных моментов, в частности, установление сроков для каждого из этапов, исчерпывающие перечни оснований для отказа в решении вопросов на каждом из этапов. Вместе с тем сама процедура осталась очень сложной ввиду того, что все нормы, посвященные предоставлению, носят отсылочный характер, и без специальных знаний приобрести земельный участок из пуб-

личной собственности будет проблематично. Кроме того, обозначенные выше недостатки отдельных статей закона, регламентирующих предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из публичной собственности, позволяют органам публичной власти злоупотреблять своими полномочиями, отказывая гражданам и юридическим лицам в предоставлении земельных участков. Полагая, что устранение таких недостатков будет способствовать обеспечению прав и законных интересов граждан и юридических лиц при приобретении земельных участков из публичной собственности.

Список литературы

1. Железнов Д. С. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Семенов А. В. Обжалование отказа органов местного самоуправления в предоставлении земельных участков // Судья. 2015. № 2. С. 35–39.
3. Умеренко Ю. А. Тенденции развития и некоторые проблемы земельного законодательства Российской Федерации на современном этапе // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 7. С. 90–105.

References

1. Zheleznov D. S. Predostavlenie zemel'nykh uchastkov, nakhodiashchikhsia v gosudarstvennoi i munitsipal'noi sobstvennosti, grazhdanam i iuridicheskim litsam [Providing of Land Owned By the State and Municipal Property To Citizens and Legal Entities]. *Konsul'tantPlus – ConsultantPlus*, 2016.
2. Semenov A. V. Obzhalovanie otказа organov mestnogo samoupravleniia v predostavlenii zemel'nykh uchastkov [Appeal Against the Refusal of Local Authorities To the Provision of Land]. *Sud'ia – Judge*, 2015, no. 2, pp. 35–39.
3. Umerenko Iu. A. Tendentsii razvitiia i nekotorye problemy zemel'nogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii na sovremen-
nom etape [The Development Trends and Some Problems of Land Legislation of the Russian Federation at the Present Stage]. *Imushchestvennye otnosheniia v Rossiiskoi Federatsii – Property Relations in the Russian Federation*, 2016, no. 7, pp. 90–105.