



Перераспределение полномочий между государственными и муниципальными органами власти в земельной сфере. Последствия для профессиональных участников рынка недвижимости и для физлиц

Ольга Черкашина-Шмидт,
руководитель практики недвижимости,
юридическая фирма *Alta Via*

Согласно сведениям, представленным в Государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации, на 01 января 2015 г. в государственной и муниципальной собственности находилось 1577,3 млн га территорий 92,2% или от площади всего земельного фонда страны.

Для того, чтобы право граждан и организаций на получение в пользование и распоряжение составными частями столь обширной территории возможно было реализовать на практике, для того, чтобы неиспользуемые территории земельного фонда страны возможно было вовлечь в гражданский оборот, необходима понятная всем участникам система, закрепляющая права и обязанности представителей государственной и муниципальной власти.

Таким образом, весьма важным и актуальным является вопрос разграничения государственной и муниципальной собственности на землю посредством **четкого закрепления полномочий по распоряжению землей за соответствующими органами.**

Представление о разделе собственности на частную, государственную и муниципальную закреплено в 1993 г. в Конституции РФ, однако, нет оснований констатировать, что к настоящему моменту вопрос распределения полномочий в сфере распоряжения земельными участками разрешен законодателем четко и однозначно.

Последней новостью в рассматриваемой сфере является вступление в силу с 01 января 2017 г. некоторых положений Федерального закона от 03.07.2016 г. № 334-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту – 334-ФЗ).

Согласно приведенному Закону, с 01 января 2017 г. распоряжаться земельными участками, расположенными на территории городских поселений, будут органы местного самоуправления данного городского поселения. А земельными участками, расположенными на территории сельского поселения, будут распоряжаться органы местного самоуправления муниципального района. Что касается городов федерального значения: Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, то земельными участками, расположенными в границах данных субъектов по общему правилу продолжают распоряжаться органы исполнительной власти соответствующих субъектов РФ, здесь ничего не изменилось.

Так, с 2017 г. распоряжаться сельскими участками будет муниципальный район, а городскими – городское поселение. Но в отрыве от понимания системы регулирования данных отношений в предшествующие периоды, оценить смысл производимых законодателем в очередной раз изменений, достаточно сложно.

К моменту принятия Конституции РФ от 12.12.1993 г. вопросы форм собственности на землю, а также общие вопросы, связанные с предоставлением земельных участков, находящихся в собственности РСФСР и республик, входящих в ее состав разрешались в Земельном кодексе РСФСР от 25.04.1991 г.

В связи с принятием Конституции РФ в 1993 году, разделы, касающиеся упомянутых областей, признаны не действующими на основании Указа Президента РФ от 24.12.1993 г. № 2287.

В целях восполнения образовавшегося пробела в регулировании через 8 лет прини-

мается Федеральный закон от 17.07.2001 г. № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (далее по тексту – 101-ФЗ). Авторы упомянутого закона ставили перед собой задачу создания правового механизма, который позволял бы субъектам государственной и муниципальной собственности на землю реализовать свое право.

Еще раз вспомним, что к рассматриваемому моменту:

- ✓ Конституцией РФ уже провозглашены помимо частной, также государственная и муниципальная собственность на землю (ст. 9).
- ✓ Конституцией же установлено, что вопросы владения, пользования и распоряжения землей относятся к предмету совместного ведения РФ и субъектов РФ (ст. 72).
- ✓ Гражданским кодексом РФ в ст. 214 определено, что государственной собственностью РФ является имущество, принадлежащее на праве собственности РФ (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам РФ.

Более того, 15 федеральных законов к тому моменту устанавливали право собственности РФ на землю, что существенно облегчало ситуацию для федерального собственника.

На основании договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ 12-ю субъектами РФ были заключены соглашения о разграничении полномочий в сфере владения, пользования и распоряжения землей.

Таким образом, объем нормативного материала был велик, но такого прикладного инструмента как механизм отнесения конкретных участков земли, который позволял бы субъектам РФ и муниципалитетам, например, оформить собственность и внести ее в публичный реестр, не существовало.

Напомню, что к 2001 г. уже три года действовал ФЗ от 21.07.1998 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», который позволял регистрировать права и ограничения в отношении конкретных объектов недвижимого имущества, включая земельные

участки. При этом соответствующие субъекты фактически были лишены возможности пользоваться данным законом, так как не было понимания, на каком основании может проводиться регистрация прав, какой документ может выступать в качестве основания для государственной регистрации и пр., казалось бы, технические нюансы, которые тормозили весь процесс.

Для восполнения пробела принимается 101-ФЗ, а в развитие его идей Постановление Правительства РФ от 04.03.2002 г. № 140 «Об утверждении правил подготовки и согласования перечней земельных участков, на которые у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности» (далее по тексту – 140 – ПП).

Проблемой 101-ФЗ была слишком сложная, громоздкая система согласований, которая легла в основу принципа разграничения собственности на землю. Так, основаниями для государственной регистрации права на земельные участки являлись акты Правительства РФ, но для того, чтобы получить такой документ, необходимо было потратить около 9 месяцев и пройти через несколько кругов согласований.

Так, поставленная в 2001 г. цель – с помощью 101-ФЗ создать правовой механизм отнесения земель к собственности Российской Федерации, собственности субъектов РФ и собственности муниципальных образований – в сущности, была достигнута. Но нагромождение целого ряда процедур и согласований, заложенных в основу идеи, привели к отказу от системы, пять лет фактического бездействия Закона, и необходимости искать новые пути решения насущной проблемы.

Довольно интересным образом принцип, заложенный в 101-ФЗ, описан в **Пояснительной записке** к закону, который был призван прийти на место 101-ФЗ – Федеральный закон от 17.04.2006 г. № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Пояснительная записка (извлечение)

«...Проект 53-ФЗ разработан в целях совершенствования процедуры разграничения государственной собственности на землю **в направлении упрощения данной процедуры** и сокращения сроков ее реализации от стадии формирования сведений о земельном участке до стадии государственной регистрации права собственности на земельный участок.

Внесение изменений обусловлено неэффективностью действующей в настоящее время процедуры разграничения государственной собственности на землю, предусмотренной 101-ФЗ и 140-ПП. **Предусмотренные правила сложны и определяют объективно длительные сроки завершения процесса.** Так, подготовка одного перечня земельных участков в случае отсутствия спора по земельному участку и при наличии всех необходимых документов в среднем занимает 7–9 месяцев.

Перечни земельных участков пересылаются в различные инстанции шесть раз, и делается три копии всех документов, что влечет за собой высокие материально-технические затраты.

Неэффективность процедуры разграничения государственной собственности на землю подтверждается существующим в настоящее время разрывом между количеством сформированных сведений о земельных участках и количеством зарегистрированных земельных участков. Так, по состоянию на 04.02.2004 г. Минимуществом России сформированы сведения по 315 тыс. земельных участков, в том числе по 145 тыс. земельных участков, на которые у Российской Федерации возникает право собственности, 47 тыс. земельных участков, на которые у субъектов Российской Федерации возникает право собственности, и 123 тыс. земельных участков, на которые у муниципальных образований возникает право собственности.

Вместе с тем Правительством Российской Федерации на сегодняшний день утверждены перечни, включающие только 8351 федеральный земельный участок, 36 земельных участков субъектов Российской Федерации и 45 земельных участков муниципальных образований.

Кроме того, процесс формирования государственной и муниципальной собственности на землю существенно сдерживается несовершенством законодательства, допускающего блокирование процесса разграничения государственной собственности на землю на местах в ходе согласительных и судебных процедур, а также при отказе по неосновательным причинам в согласовании перечней земельных участков, право собственности на которые возникает у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований...».

Упомянутые в пояснительной записке цифры говорят сами за себя: за пять лет действия 101-ФЗ Правительством РФ утверждены перечни, включающие 36 земельных участков субъектов РФ и 45 земельных участков для муниципальных образований.

На смену 101-ФЗ пришел 53-ФЗ, принцип, заложенный данным Законом, действует до сих пор, как и сам Закон.

53-ФЗ упразднил сложные схемы составления и утверждения списков и перечней земельных участков. Идея, заложенная в 53-ФЗ, проста и состоит в следующем: определяется принцип, по которому территории распределяются между органами власти, таким образом, разграничение государственной собственности происходит в момент вступления в силу федерального закона, а государственная регистрация прав на соответствующие земельные участки производится на основании заявления уполномоченных органов власти или их представителей.

Так, принцип разграничения, который заложил 53-ФЗ, был сформулирован в статье 3.1. Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и звучал следующим образом:

«1. В целях разграничения государственной собственности на землю к федеральной собственности относятся:

- ✓ земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;
- ✓ земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;
- ✓ иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

2. В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности субъектов Российской Федерации относятся:

- ✓ земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- ✓ земельные участки, предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

- ✓ иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

3. В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся:

- ✓ земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;
- ✓ земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;
- ✓ иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли.

4. К собственности субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга относятся земельные участки, указанные в пунктах 2 и 3 настоящей статьи и расположенные в границах этих субъектов Российской Федерации.

5. Изданные Правительством Российской Федерации до 1 июля 2006 г. акты об утверждении перечней земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю, являются основанием для государственной регистрации права собственности соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на такие земельные участки.»

После того, как простейший путь навести порядок в вопросах разграничения собственности между РФ, субъектами РФ и му-

ниципалитетами был найден, законодатель сосредоточил свои силы на распределении полномочий в рассматриваемой сфере между уровнями муниципальной власти.

Возвращаясь к положениям 334-ФЗ, вступающим в силу с 01.01.2017 г. и определяющим, что отныне **земельными участками сельских поселений распоряжается муниципальный район**; вспомним, что еще совсем недавно, Федеральный закон от 23.06.2014 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вносил изменения в соответствующие положения 137-ФЗ с тем, чтобы **наделить полномочиями по распоряжению именно низовые уровни муниципальной власти, а именно сельские и городские поселения**, ставя своей целью «создание стимулов для муниципалитетов к завершению разработки правил землепользования и застройки». Поселения, утвердившие такие документы, получали полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Кроме того, как сообщает Пояснительная записка к отменяющему эти положения закону 334-ФЗ, необходимость передачи полномочий по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена поселениям на момент принятия Закона № 171-ФЗ, была обоснована тем, что **вопросы местного значения в области градостроительной деятельности, как взаимосвязанные с полномочиями в области земельных отношений, были закреплены именно за органами местного самоуправления поселений, а не за муниципальными районами.**

Важно принять во внимание, что Федеральный закон от 27.05.2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» часть полномочий органов местного самоуправления сельских поселений в области градостроительной деятельности передал на уровень

муниципальных районов, в связи с чем оставлять полномочия по распоряжению земельными участками тому, кто не имеет полномочий в градостроительной сфере, по мнению законодателя, нецелесообразно.

Знакомясь с указанными обоснованиями бесконечных внесений изменений в федеральное законодательство складывается очень пагубное впечатление относительно качества всего процесса в целом.

Ведь если сопоставить дату принятия закона, который наделял сельские поселения полномочиями в области распоряжения землями (23.06.2014), и дату принятия закона, который отбирает у сельских поселений полномочия в градостроительной сфере (27.05.2014), становится понятно, что понимание относительно невозможности претворения в жизнь идеи сосредоточения полномочий в одних руках уже имелось к моменту принятия 171-ФЗ 23.06.2014 г.

Таким образом, рассмотренная сфера отношений исторически проходит через массу препятствий в правовом регулировании, что зачастую очень пагубно отражается на гражданском обороте. Так, участникам оборота, включая граждан, организации и сами органы власти, порой бывает сложно уследить за столь бурно меняющимся регулированием в области перераспределения полномочий, что приводит к обращению в неуполномоченные органы за решением проблемы.

Органы местного самоуправления, в свою очередь, нередко устанавливают друг для друга дополнительные меры, связанные с фиксацией факта передачи полномочий и документации на принимающий уровень.

В моей практике встречался случай, когда сельское поселение заключило с коммерческим юридическим лицом договор аренды земельного участка на 49 лет в 1999 г.

Впоследствии полномочия по распоряжению данными землями перешли к муниципальному району, но поселение не организовало подписание некоего трехстороннего соглашения, которое должно было, согласно внутренним инструкциям, быть подписано.

В результате получилось, что полномочия переданы в силу закона, документы частично переданы, а частично утрачены, данные о платежах от арендатора потеряны, и попытка арендатора навести порядок во всей этой истории взаимоотношений с властью постоянно наталкивалась на препятствия,

поскольку за время решения проблемы, полномочия уже снова несколько раз успели перейти с одного уровня местного самоуправления на другой и обратно.

Главной идеей, заложенной в концепции закона, в очередной раз меняющего принцип распределения полномочий между органами власти, **является сосредоточение градостроительных и земельных полномочий в одних руках.**

Реализация данной идеи на практике должна положительно отразиться на скорости и качестве разрешения ряда вопросов, касающихся строительства и оформления прав на земельные участки, как для граждан, так и для профессиональных участников рынка недвижимости.

Сосредоточение в одних руках вопросов строительства и предоставления прав на землю должно привести к ситуации, когда орган власти видит картину в целом, и нет необходимости направлять ряд запросов в разные инстанции, получать противоречивые ответы. Исключена ситуация, при которой один согласовал, а другой отказал, и в итоге дело стоит на месте. Формирование позиции будет возложено на одно лицо – **городское поселение или муниципальный район.**

Кроме того, согласно проведенным опросам, более 86% опрошенных сельских поселений высказались за возврат полномочий по распоряжению землями на уровень муниципальных районов.

Таким образом, улучшение положения гражданина и профессионального участника рынка должно проявиться и в повышении качества оказываемых услуг; есть основания надеяться, что исполнители перестанут отвечать на запросы общими фразами из закона, даже не пытаясь разрешить проблему по существу.

Глобально обсуждаемые изменения должны помочь справиться с одной из серьезных проблем строительства – сроками по согласованию документации.

Оценивая положительные стороны идеи совмещения полномочий в одних руках, не следует забывать, что законодатель не лишил субъектов РФ права забирать у органов местного самоуправления полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.