

Заключение

о практике применения органами местного самоуправления города Омска законодательства о предоставлении земельных участков для строительства

В соответствии со ст. 30 Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ) устанавливается порядок предоставления земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Порядок предусматривает проведение работ по их формированию: 1) без предварительного согласования мест размещения объектов; 2) с предварительным согласованием мест размещения объектов (см. п. 1 ст. 30 ЗК РФ).

Федеральный закон фиксирует в рамках единого порядка предоставления земельных участков два самостоятельных варианта его реализации. Каждый из этих вариантов имеет специфическую природу юридического происхождения и соответствующий механизм правоприменения.

Вариант 1. Предоставление земельного участка без предварительного согласования мест размещения объекта осуществляется на торгах (конкурсах, аукционах) (см. п. 4 ст. 32, ст. 38 и др. ЗК РФ).

При этой процедуре на орган местного самоуправления возлагаются организационные, правовые и финансово-экономические риски. Он за счёт муниципальных средств проводит весь комплекс землеустроительных и кадастровых производств, организует торги и обеспечивает технические условия подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения. То есть администрация выставляет на торги готовый лот, решая проблему достижения максимальной экономической эффективности от его реализации, либо не решая, в случае неудачи.

Кроме того, в п. 1.2 ст. 30 ЗК РФ устанавливается дополнительная гарантия осуществления рыночного механизма предоставления земельных участков, в независимости от п. 1 ст. 30 ЗК РФ: «органы местного самоуправления вправе устанавливать перечень случаев, когда предоставление находящихся в муниципальной собственности земельных участков, а также земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которыми в соответствии с земельным законодательством они имеют право распоряжаться, осуществляется исключительно на торгах» (см., например: Решение Омского городского Совета от 19.06.2013 г. № 131 «Об установлении перечня случаев предоставления земельных участков для строительства исключительно на торгах»). Таким образом, *вариант 1* предполагает возможность достижения максимальной экономической эффективности при предоставлении

земельных участков без организации процедуры предварительного согласования.

Вариант 2. Предоставление земельного участка с предварительным согласованием места размещения объекта. Если при процедуре предоставления земельного участка без предварительного согласования основную ответственность и риски федеральный закон возлагает на орган местного самоуправления, то при реализации процедуры предварительного согласования соответствующая ответственность и риски соотносятся с лицом (физическим, юридическим), сделавшим заявку на осуществление предварительного согласования. Лицо за счёт собственных средств, как правило, оплачивает определённый комплекс землеустроительного и кадастрового производства, а в дальнейшем финансирует технические условия подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и соответствующую арендную плату.

При этом действуют два принципиальных правила. Одно предусмотрено в п. 3 ст. 30 ЗК РФ: «Предоставление земельных участков для строительства с предварительным согласованием мест размещения объектов осуществляется в аренду, а лицам, указанным в п. 1 ст. 20 настоящего Кодекса, – в постоянное (бессрочное) пользование, религиозным организациям для строительства зданий, строений, сооружений религиозного и благотворительного назначения – в безвозмездное срочное пользование на срок строительства этих зданий, строений, сооружений». То есть в процедуре предварительного согласования не предусмотрен переход права собственности на предоставляемый земельный участок, и в этом её принципиальное отличие от процедуры без предварительного согласования.

Другое правило зафиксировано в 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)...» То есть круг совершения сделок по предоставлению земельных участков в рамках процедуры предварительного согласования весьма ограничен ЗК РФ.

Федеральный закон, вводя процедуру предварительного согласования, закрепил действие механизма целесообразности со стороны органа местного самоуправления по отношению выбора контрагента. В результате каждый из вариантов предоставления земельного участка закрепил свою собственную причинно-следственную связь между принципом законности и целеполаганием. При первом варианте законность стимулирует максимальное достижение экономической эффективности в условиях существования конкурентной среды, и в этом смысловое целеполагание данного варианта. При втором варианте действие закона акцентированно направлено на достижение целесообразности позиции органа местного самоуправления в условиях ограниченной конкуренции. Оба эти варианта имеют равную силу федерального закона.

В этой связи позиция контрольных органов, устанавливающая причинно-следственную связь между процедурой предварительного согласования и достижением максимальной экономической эффективности, не соответствует требованию ЗК РФ, а предложенная интерпретация преобразования процедуры предварительного согласования после поступления второй, третьей заявок в процедуру без предварительного согласования противоречит вышеуказанным положениям федерального закона.

Вместе с тем межведомственная комиссия рекомендует обеспечить реализацию следующих положений, призванных улучшить эффективность практики применения органами местного самоуправления законодательства при предоставлении земельных участков для строительства.

Во-первых, необходимо оперативно провести внутренний аудит муниципальных норм с 2000 г. по 2015 г. с целью устранения локальных противоречий в практике их применения структурными подразделениями органа местного самоуправления.

Во-вторых, сформировать новую конструкцию реализации полномочий по предоставлению земельных участков в соответствии с требованиями ст. 29 ЗК РФ, сделав эту процедуру максимально прозрачной, регламентно определённой, минимальной по срокам и тем самым значительно улучшив качество данной муниципальной услуги.

В-третьих, следует изменить практику применения органами местного самоуправления федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», особенно в части обязательности информационно-регистрационного учёта (см.: ст. 15 указанного закона).

**Председатель межведомственной
комиссии по проблемам
применения органами местного
самоуправления законодательства
в сфере предоставления
земельных участков**



А.В. Бутаков

**Члены межведомственной комиссии по проблемам применения
органами местного самоуправления законодательства в сфере
предоставления земельных участков:**

Заместитель Мэра города Омска



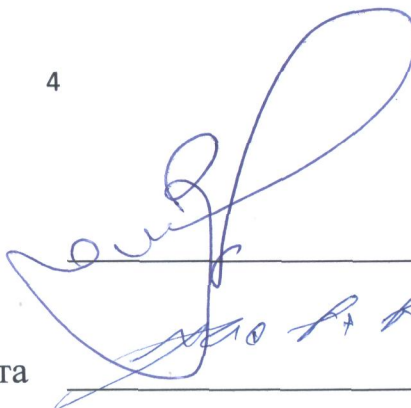
Е.Н. Бреер

Судья Третейского суда при Омской
торгово-промышленной палате



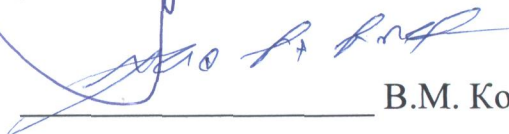
А.В. Журавлев

Председатель совета директоров
группы компаний «Стройбетон»



О.Б. Золотов

Депутат Омского городского Совета



В.М. Кокорин

Член Совета Адвокатской палаты
Омской области



А.Н. Охлопков

Заместитель Мэра города Омска,
директор департамента правового
обеспечения и муниципальной
службы Администрации города
Омска



А.В. Подгорбунских

Директор муниципального
предприятия города Омска
«Проектный институт
«Горстройпроект»



Т.В. Столбова

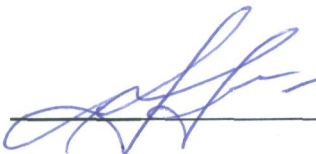
Заместитель генерального директора
Открытого акционерного общества
Территориального проектного
института «Омскгражданпроект»

 Л.К. Маслова

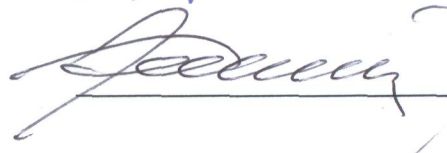
Собственный корреспондент
Информационного агентства России
– ТАСС

 А.А. Петров

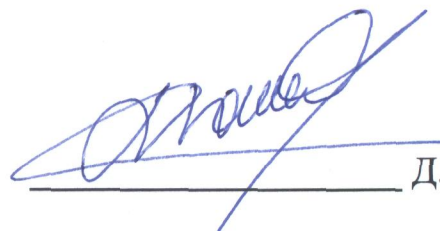
Председатель правления Омской
областной организации
Общероссийской общественной
организации «Союз архитекторов
России»

 В.А. Проскурнин

Президент Союза организаций
торговли Омской области

 Б.С. Сватков

Член координационного совета
Региональной общественной
организации «Омский областной
Союз предпринимателей», кандидат
юридических наук

 Д.Е. Кошель