

Е.Н. Пармонова

Российский Университет Дружбы Народов

ОСНОВАНИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Среди юридических фактов, с которыми земельное право связывает возникновение, изменение или прекращение земельных правоотношений, наиболее распространенными являются административные акты государственных или муниципальных органов, поскольку подавляющая часть земель находится в государственной или муниципальной собственности.

Согласно ст. 29 ЗК РФ предоставление гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании решения исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления, обладающих правом предоставления соответствующих земельных участков в пределах их компетенции в соответствии со ст.ст. 9 – 11 ЗК РФ.

Н.А. Сыродоев справедливо указывает, что отношения, связанные с предоставлением земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, регулируются крайне непоследовательно [1. С. 105]. Он отмечает, что понятие «предоставление земель» употребляется в ЗК РФ применительно и к продаже земельного участка на торгах, и к передаче участка в аренду, и к предоставлению его в постоянное (бессрочное) пользование, что порождает только путаницу. По обоснованному мнению Н.А. Сыродоева, в законодательстве уже давно устоялась терминология. На торгах земельный участок не предоставляется, а продается, в аренду – передается (сдается). Понятие «предоставление» же употребляется только в тех случаях, когда используется не договорный, а административный порядок передачи земельного участка на основе акта, принятого соответствующим государственным

(муниципальным) органом. Термин «предоставление» всегда используется при передаче участка в постоянное (бессрочное) пользование.

Рассмотрим в рамках данного исследования более детально систему органов исполнительной власти города Москвы и акты, издаваемые этими органами, которые являются основанием возникновения прав на земельные участки.

Сразу же следует подчеркнуть, что в городе Москве до настоящего времени не принят нормативно-правовой акт, полностью раскрывающий компетенцию органов исполнительной власти о предоставлении земельных участков. Неполно и непоследовательно определяются указанные полномочия и в положениях, определяющих статус органов власти.

Остановимся подробнее на системе исполнительных органов власти города Москвы. Эта система устанавливается городом федерального значения самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и Федеральным законом от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» [2].

Перечень органов исполнительной власти города Москвы определен Указом Мэра Москвы от 19 июля 2007 г. № 44-УМ «Об органах исполнительной власти города Москвы» [3]. Согласно ст. 5 Устава города Москвы [4] высшим органом исполнительной власти города Москвы является Правительство Москвы. Исполнительными органами государственной власти города Москвы являются Правительство Москвы, отраслевые, функциональные и территориальные органы исполнительной власти.

Отраслевыми и функциональными органами исполнительной власти города Москвы являются департаменты, комитеты, главные управления, управления и инспекции. Территориальными же органами исполнительной власти города Москвы являются префектуры административных округов города Москвы, возглавляемые префектами, и управы районов города, возглавляемые главами управ районов города Москвы.

Согласно ст. 3 Закона города Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы» [5. Ст. 385] Правительство Москвы руководит деятельностью департаментов, комитетов, главных управлений, управлений, инспекций, префектур административных округов города Москвы и управ районов города Москвы.

В соответствии со ст. 11 указанного Закона Правительство Москвы решает вопросы приватизации собственности города Москвы и осуществляет управление в области земельных отношений. Основные полномочия Правительства Москвы в сфере градостроительства и землепользования определены в ст. 13 того же Закона. Однако данный Закон нигде не упоминает о полномочиях Правительства Москвы в сфере распоряжения земельными участками.

В ст. 3 Закона г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве» [6] закреплены полномочия Правительства Москвы в области землепользования в городе Москве. Одним из них является право передачи органам исполнительной власти города Москвы полномочий по управлению и распоряжению земельными участками. Таким органом является Департамент земельных ресурсов города Москвы.

С самого начала проведения земельной реформы в городе Москве функции по предоставлению земельных участков были разграничены между различными органами. От имени Московской городской администрации и на основании ее распорядительных актов все сделки с земельными участками совершал Московский земельный комитет. Постановлением Правительства Москвы от 3 февраля 2004 г. № 51-ПП «О переименовании Московского земельного комитета» [7] Москомзем был переименован в Департамент земельных ресурсов города Москвы, положение о котором утверждено Постановлением Правительства Москвы от 30 октября 2007 г. № 949-ПП [8].

Департамент земельных ресурсов города Москвы является функциональным органом исполнительной власти города Москвы, который обеспечивает проведение государственной политики в области земельных отношений, осуществляет учет и мероприятия по управлению землями на территории города Москвы, земельными

участками, находящимися в собственности города Москвы, и земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

В научной литературе предлагается условно разделить полномочия Департамента на две группы [9], с чем, на наш взгляд, можно согласиться. Первую группу составляют те полномочия, которые непосредственно связаны с распоряжением земельными участками, т.е. выполнением правомочий как органом власти, уполномоченного собственником: утверждение проектов границ земельных участков; формирование земельных участков; продажа участков; также предоставление участков для различных целей, в том числе строительства. Вторую группу составляют полномочия, связанные с управлением в области земельных отношений, а именно координация работ по разработке и утверждению проектов межевания жилых кварталов существующей застройки; ведение Реестра единых объектов недвижимости в части учета земель г. Москвы; формирование, сбор, обработка, хранение и представление органам государственной власти и местного самоуправления сведений, необходимых для управления землями г. Москвы и реализации задач социально-экономического развития г. Москвы.

В состав Департамента входят аппарат управления и территориальные управления в административных округах города Москвы.

В настоящее время на территории города Москвы полномочия по распоряжению земельными участками осуществляют также префекты административных округов. Правовой статус префектуры до принятия Постановления Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП [10] регулировался Положением о префектуре административного округа города Москвы, утвержденным Постановлением Правительства Москвы от 3 декабря 2002 г. № 981-ПП [11].

В области строительства, землепользования и охраны окружающей среды, осуществляя исполнительно-распорядительную деятельность, префектура имела право:

а) на основании утвержденной исходно-разрешительной документации принимать решение о предоставлении земельных участков на территории административного округа

для осуществления градостроительной деятельности, а также принимать решения по их изъятию;

б) в порядке, установленном Правительством Москвы, принимать решение о безвозмездной передаче или продаже земельных участков в собственность граждан и юридических лиц на территории административного округа;

в) участвовать в подготовке проектов договоров купли-продажи земельного участка или иной установленной законом сделки, предусматривающей возмездный или безвозмездный переход права собственности на земельные участки;

г) проводить в пределах своей компетенции окружные конкурсы и аукционы по предоставлению в аренду земельных участков и подбору инвесторов на строительство и реконструкцию объектов на территории административного округа;

д) согласовывать предоставление земельных участков под строительство всех объектов, находящихся на территории административного округа, в том числе под размещение и реконструкцию линий и объектов всех видов внеуличного и наземного, городского и магистрального транспорта, улично-дорожной сети, сооружений транспортной инфраструктуры и автосервиса; сети и объектов связи.

Как видно, полномочия префектуры, установленные указанным Положением достаточно абстрактны и неточны, из них невозможно выделить полномочия в сфере предоставления земельных участков.

Новое Положение о префектуре административного округа города Москвы, утвержденное Постановлением Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП, несколько по-другому определяет полномочия префектуры в указанной сфере. В области имущественно - земельных отношений, осуществляя исполнительно - распорядительную деятельность, префектура:

а) издает правовые акты о предоставлении земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков, находящихся на территории города Москвы, государственная собственность на которые не разграничена, победителю торгов на право заключения договора аренды в случаях, предусмотренных правовыми актами

Правительства Москвы о порядке проведения аукционов и конкурсов на право заключения договора аренды земельного участка для строительства объекта капитального строительства по объектам окружного уровня, осуществляемого не за счет средств бюджета города Москвы;

б) издает по согласованию с Департаментом земельных ресурсов города Москвы правовые акты о предоставлении земельных участков, находящихся в собственности города Москвы, и земельных участков, находящихся на территории города Москвы, государственная собственность на которые не разграничена:

– юридическим и физическим лицам в аренду, пользование в соответствии с действующими правовыми актами Правительства Москвы о порядке размещения и эксплуатации на территории города Москвы объектов, не являющихся объектами капитального строительства;

– юридическим и физическим лицам в аренду, пользование для целей, не связанных со строительством (реконструкцией) и эксплуатацией объекта капитального строительства;

в) издает правовой акт о предоставлении земельного участка победителю торгов по результатам проведенных аукционов, конкурсов для размещения (установки, возведения, переустройства) некапитального объекта и по градостроительным объектам окружного уровня.

Безусловно, новое Положение о префектуре административного округа города Москвы гораздо более детально закрепляет ее полномочия, связанные с земельно-правовыми общественными отношениями, что, несомненно, представляется положительным моментом в развитии московского законодательства.

В свою очередь, в рамках данной работы нельзя не обратить внимание и на вопрос, касающийся правового регулирования предоставления в городе Москве гражданам и юридическим лицам земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности. Отметим, что законодательство города Москвы имеет свои особенности касательного данной сферы. Оно уже изначально не предусматривало существование муниципальной собственности на землю в городе Москве.

На основании ст. 5 утратившего силу Закона г. Москвы «О землепользовании и застройке в городе Москве» [12] земли в городе Москве, находящиеся в государственной собственности, подлежали разграничению на земли, находящиеся в собственности Российской Федерации находящиеся в собственности города Москвы, с учетом его столичного статуса. Данная норма была введена в связи с действующей тогда редакцией п. 4 ст. 19 ЗК РФ, согласно которой в городе Москве земельные участки при разграничении государственной собственности на землю в муниципальную собственность не передаются.

Кроме того, в настоящее время отсутствие муниципальной собственности на землю в г. Москве обусловлено, в том числе, положением п. 4 ст. 3.1 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [13]. Оно гласит, что собственностью города федерального значения Москва являются земельные участки, указанные в п.п. 2 и 3 данного Закона, а именно относящиеся как к собственности субъекта Российской Федерации, так и к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Сыродоев Н.А. Земельное право. Курс лекций: учеб. пособие. М.: Проспект, 2009.
- [2] Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42.
- [3] Указ Мэра Москвы от 19 июля 2007 г. № 44-УМ «Об органах исполнительной власти города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 43.
- [4] Закон г. Москвы от 28 июня 1995 «Устав города Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2001. № 8.
- [5] Закон г. Москвы от 20 декабря 2006 г. № 65 «О Правительстве Москвы» // Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 2.

- [6]Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 № 48 «О землепользовании в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 71.
- [7]Постановление Правительства Москвы от 3 февраля 2004 г. № 51-ПП «О переименовании Московского земельного комитета» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2004. № 11.
- [8]Постановление Правительства Москвы от 30 октября 2007 г. № 949-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте земельных ресурсов города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2007. № 63.
- [9]Ткачева И.В. Правовое регулирование предоставления для строительства земельных участков в г. Москве: дисс. канд. юрид. наук. М., 2008.
- [10]Постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2010 г. № 157-ПП «О полномочиях территориальных органов исполнительной власти города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2010. № 15.
- [11]Постановление Правительства Москвы от 3 декабря 2002 года № 981-ПП «Об образовании территориальных органов исполнительной власти города Москвы - управ районов» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2002. № 1.
- [12]Закон г. Москвы от 14 мая 2003 № 27 «О землепользовании и застройке в городе Москве» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. № 34.
- [13]Федеральный закон от 25 октября 2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001. № 44.