

НОВЕЛЛЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА В СВЕТЕ КЛЮЧЕВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 23 ИЮНЯ 2014 Г. № 171-ФЗ

ЖЕЛЕЗНОВ Дмитрий Сергеевич,
кандидат юридических наук,
юрисконсульт отдела по сопровождению сделок с недвижимостью
ООО «Воловик и Фишман».
E-mail: dzheleznov@bk.ru

Настоящая статья является логическим продолжением научного исследования проблем правового регулирования предоставления земельных участков для строительства, начало которому было положено подготовкой диссертации на соискание степени кандидата юридических наук (публичная защита состоялась 25 сентября 2014 г. на заседании диссертационного совета Д 212.123.03, созданном на базе ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»). См., подробнее: Железнов Д.С. Правовое регулирование предоставления земельных участков для строительства в городах федерального значения: Дисс. ... на соиск. канд. юрид наук. М., 2014. 208 с.

Краткая аннотация: с 1 марта 2015 г. значительно изменяется правовое регулирование предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности. В статье анализируются отдельные новеллы в указанной сфере общественных отношений: порядок образования земельных участков из публичных земель и процедуры последующего их предоставления. Автором также рассматривается неизвестное ранее земельному праву и законодательству о градостроительной деятельности понятие «комплексное освоение территорий».

March 1, 2015 varies widely with the legal regulation of granting of lot lands, being in State and municipal property. This article analyzes the individual novels in the sphere of social relations: the order of formation of plots of public land and the procedure followed for granting them. The author also examines the previously unknown land law and the law on urban planning concept of «integrated development of territories».

Ключевые слова: образование земельного участка; предоставление земельного участка; предварительное согласование; комплексное освоение территорий.

Education of the land plot; granting of lot land; preliminary approval; integrated development of territories.

23 июня 2014 г. во исполнение ряда поручений Президента Российской Федерации¹ и

положений Дорожной карты «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства»² был принят Федеральный закон от 23 июня 2014 г.

¹ Президент России: Перечень поручений по итогам заседания президиума Государственного совета: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/> 18091 (дата обращения 22 ноября 2014 г.); Президент России: Перечень поручений по итогам заседания Экономического совета: офиц. сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/assignments/20003> (дата обращения 22 ноября 2014 г.); Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» // Росс. газ. 2013. № 282 и др.

² Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства». Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2013 г. № 1336-р (в ред. от 2 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2013. № 32. Ст. 4329.

№ 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – Федеральный закон № 171-ФЗ). Указанный закон вступает в силу с 1 марта 2015 г. (за исключением отдельных положений), внося существенные изменения в правовое регулирование предоставления земельных участков, в том числе и для строительства.

При этом сразу подчеркнем, что законодательство в сфере предоставления земельных участков для строительства в редакции, действующей до 1 марта 2015 г., ни в коей мере не утрачивает свое значение и актуальность с наступлением указанной даты. Это связано с тем, что Федеральным законом № 171-ФЗ устанавливается длительный переходный период, в течение которого в ряде случаев остаются применимыми нормы Земельного кодекса Российской Федерации² (далее – ЗК РФ) в действующей ныне редакции. В качестве примеров приведем два его положения (в законе их значительно больше³):

1. До 1 марта 2018 г. земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицу в аренду, постоянное (бессрочное) пользование или безвозмездное пользование в соответствии со ст. 31 и 32 ЗК РФ (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Федерального закона № 171-ФЗ) на основании заявления без проведения торгов, если предоставление такого земельного участка лицу предусмотрено решением о предварительном согласовании места размещения объекта, принятым до 1 марта 2015 г., но не ранее чем за три года до предоставления земельного участка (п. 1 ст. 34);

2. В случае если до дня вступления в силу настоящего Федерального закона органом

государственной власти или органом местного самоуправления в соответствии с п. 3 ст. 30.1 ЗК РФ (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Федерального закона № 171-ФЗ) опубликовано сообщение о приеме заявлений о предоставлении в аренду земельного участка для индивидуального жилищного строительства, предоставление такого земельного участка осуществляется в соответствии со ст. 30.1 ЗК РФ (в редакции, действовавшей до дня вступления в силу Федерального закона № 171-ФЗ), но не позднее 1 января 2018 г. (п. 4 ст. 34).

Таким образом, с 1 марта 2015 г. в течение нескольких лет органам государственной и муниципальной власти, частным инвесторам и иным заинтересованным лицам невозможно будет ограничиться освоением «нового» правового регулирования в изучаемой сфере общественных отношений – в некоторых случаях необходимо будет помнить и применять «старое».

Далее предлагаем критически проанализировать отдельные положения Федерального закона № 171-ФЗ, обратив внимание на ключевые вопросы, касающиеся предоставления земельных участков в целях строительства.

Порядок образования земельных участков.

Существенным изменением действующего ЗК РФ является расширение объема понятия «образование земельного участка», которому в новой редакции ЗК РФ посвящена целая глава 1.1 с одноименным названием.

Автор настоящей статьи, анализируя в одной из своих работ соотношение понятий «образование» и «формирование» земельного участка по действующему законодательству, делает вывод о том, что формирование земельного участка по своей сущности является способом первичного образования земельного участка из публичных земель⁴. Аналогичный подход находит

¹ О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации. Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. 1). Ст. 3377 (Далее – Федеральный закон № 171-ФЗ).

² Земельный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147 (Далее – ЗК РФ).

³ Пункты 5, 6, 8 ст. 34 Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ.

⁴ Теоретические и практические проблемы предоставления земельных участков для строительства в городах Москва и Санкт-Петербург / Под ред. Н.Г. Жаворонковой. М.: Статут, 2014. С. 104-106, 155-156.

В настоящее время подходы к соотношению понятий «образование» и «формирование» земельного участка в научной литературе разнятся: одни ученые полагают, что эти понятия являются тождественными (Корнеев А.Л. Некоторые вопросы образования земельных участков // Экологическое право. 2012. № 5. С. 38-43;

свое отражение в новой редакции ЗК РФ. Понятие «формирование» земельного участка по смыслу 30 ЗК РФ в старой редакции исключается, при этом понятие «образование» земельного участка расширяется за счет включения в его объем правовой конструкции аналогичной по своей сущности формированию земельного участка (т.е. первичному созданию земельного участка из публичных земель).

Таким образом, понятие «образование» земельного участка с 1 марта 2015 г. будет включать в себя две группы общественных отношений: первая – по первичному созданию земельного участка из неиспользуемых публичных земель (которая ранее именовалась «формированием земельного участка»), вторая – по вторичному созданию земельного участка (земельных участков) при разделе, объединении, перераспределении земельных участков или выделе из уже существующих земельных участков (которая ранее представляла собой собственно «образование земельного участка»).

В силу п. 1 ст. 11.3 ЗК РФ образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в соответствии с одним из следующих документов¹:

1) проект межевания территории, утвержденный в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации² (далее – ГрК РФ);

2) утвержденная схема расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (далее – схема расположения земельного участка), которая предусмотрена ст. 11.10 ЗК РФ.

Иванова Т.Г. Особенности правоотношений по установлению границ в современных условиях // Экологическое право. 2011. № 1. С. 22-29 и др.), другие – полагают, что они имеют разное содержание (Земельное право: Учебник для бакалавров / Отв. ред. Н.Г. Жаворонкова, О.А. Романова. М.: Проспект, 2013. С. 27; Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2009. С. 90 и др.).

¹ Мы умышленно не будем касаться образования лесных участков, так как они по общему правилу не предназначены для застройки. Исключением является строительство на них линейных и некоторых других объектов.

² Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (в ред. от 21 июля 2014 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16 (Далее – ГрК РФ).

При этом согласно п. 2 ст. 11.3 ЗК РФ образование земельного участка на основании схемы расположения земельного участка допускается при отсутствии проекта межевания. Исключения из указанного правила сформулированы в п. 3 ст. 11.3 ЗК РФ, в силу которого только при наличии утвержденного проекта межевания территории осуществляется образование земельных участков из:

1) земельного участка, предоставленного для комплексного освоения территории;

2) земельного участка, предоставленного некоммерческой организации, созданной гражданами, для ведения садоводства, огородничества, дачного хозяйства либо для ведения дачного хозяйства иным юридическим лицам;

3) в границах территории, в отношении которой в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности заключен договор о ее развитии;

4) в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами;

5) для размещения линейных объектов федерального, регионального или местного значения).

Согласно п. 1 ст. 11.10 ЗК РФ под схемой расположения земельного участка понимается изображение границ образуемого земельного участка или образуемых земельных участков на кадастровом плане территории.

Введение необходимости утверждения схемы расположения земельного участка в том виде, в котором это предложено Федеральным законом № 171-ФЗ, можно оценить положительно, так как это позволит избежать имеющегося в настоящее время дублирования в действиях органов государственной власти при принятии решения о предварительном согласовании места размещения объекта. В силу п. 5 ст. 31 ЗК РФ уполномоченный орган власти сначала утверждает схему расположения земельного участка, а затем (по сути, дублируя это же действие, а именно утверждая границы будущего земельного участка) – акт о его выборе.

Статья 11.10 предлагает подробный перечень лиц, которые вправе подготовить схему расположения земельного участка. По

общему правилу таковыми являются исполнительные органы государственной власти или органы местного самоуправления (п. 3 ст. 11.10 ЗК РФ). При этом в зависимости от целей образования земельного участка ими также могут быть граждане и юридические лица (п. 4-8 ст. 11.10 ЗК РФ).

В соответствии с п. 14 ст. 11.10 ЗК РФ в решении об утверждении схемы расположения земельного участка в отношении каждого из земельных участков, подлежащих образованию в соответствии со схемой расположения земельного участка, указываются:

- 1) его (их) площадь;
- 2) адрес (при его отсутствии – описание местоположения);
- 3) кадастровые номера земельных участков, из которых происходит образование новых земельных участков (при наличии);
- 4) территориальная зона (или вид разрешенного использования в случае, если на образуемый земельный участок действие градостроительного регламента не распространяется или для образуемого земельного участка не устанавливается градостроительный регламент);
- 5) категория земель.

В указанном пункте обращает на себя внимание два момента:

1. В решении об утверждении схемы расположения земельного участка устанавливается категория земель. В свете активно обсуждавшейся в последние годы проблемы отмены категорий земель как таковых и заменой их институтом территориального зонирования появление в новом, специальном земельном законе упоминания о категории земель означает только одно – отмена этого правового института, как минимум, отложена. Указанное предположение подтверждается также тем обстоятельством, что законопроект об отмене категорий земель был отозван (не снят с рассмотрения, а именно отозван) 19 июня 2014 г. его же авторами¹.

¹ Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 19 июня 2014 г. № 177 «О проекте Федерального закона № 50654-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены категорий земель и признании утратившим силу Федерального закона «О переводе зе-

2. При утверждении схемы расположения земельного участка не устанавливается вид его разрешенного использования. Такой подход видится логичным, исходя из п. 2 ст. 11.10 ЗК РФ, согласно которому подготовка схемы расположения земельного участка осуществляется с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории и иной градостроительной документации.

Завершая обзор этого блока изменений в законодательство, отметим, что срок действия схемы утверждения земельного участка действует в течение 2 лет с момента ее утверждения (п. 15 ст. 11.10 ЗК РФ).

Процедуры предоставления земельных участков из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

Федеральный закон № 171-ФЗ объединяет предусмотренные в настоящее время в ЗК РФ процедуры предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта и без такового (ст. 30, 30.1, 30.2, 31, 32, 38, 38.1, 38.2 и др.) с процедурой предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством (ст. 34). В связи с этим, с 1 марта 2015 г. вступает в законную силу единый порядок предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности для всех целей использования (формулировки целей предоставления «для строительства» и «для целей, не связанных со строительством» применительно к процедурам исключаются).

Анализируя положения главы V.I ЗК РФ, на наш взгляд, можно выделить четыре самостоятельные процедуры предоставления земельных участков. В рамках настоящей статьи обратим свое внимание преимущественно на те правовые нормы, которые регулируют вопросы предоставления земельных участков непосредственно для целей строительства.

Первая процедура. Предоставление земельных участков на аукционах (без предва-

мель или земельных участков из одной категории в другую» // СПС «Консультант-плюс».

рительного согласования).

Законодатель пошел по пути практически полного запрета предоставления земельных участков для строительства из публичных земель в собственность, (п. 2 ст. 39.1 ЗК РФ). В связи с этим земельные участки, в соответствии с основным видом разрешенного использования которых предусмотрено строительство зданий и сооружений, могут быть предоставлены на аукционах только на праве аренды (п. 7 ст. 39.11 ЗК РФ).

Из этого правила есть единственное исключение, предусмотренное ст. 39.18 ЗК РФ, согласно которому в некоторых случаях земельный участок для целей строительства на аукционе может быть продан (например, для целей индивидуального жилищного строительства). Однако, на наш взгляд, это исключение представляет собой самостоятельную процедуру предоставления земельного участка, в связи с чем подробнее рассмотрим его ниже¹.

Образование земельного участка, предоставление которого предполагается осуществить посредством проведения аукциона, а также само проведение аукциона, могут быть инициированы как органами государственной и муниципальной власти (п. 3 ст. 39.11 ЗК РФ), так и заинтересованными в приобретении земельного участка гражданами или юридическими лицами (п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ).

При этом вызывает интерес следующее. В рамках процедуры образования земельного участка по инициативе заинтересованного лица первым шагом является подготовка им схемы расположения земельного участка в случае, если земельный участок предстоит образовать и не утвержден проект межевания территории, в границах которой предусмотрено образование земельного участка.

При этом ЗК РФ предусматривает любопытное исключение из этого правила, которое выражается в том, что, если образование земельного участка осуществляется из земель или земельных участков, расположенных в границах субъектов Российской Федерации (городов федерального значения Москвы, Санкт-Пе-

тербурга, Севастополя) или в границах населенных пунктов, то подготовка схемы расположения земельного участка заинтересованным лицом не допускается (п.п. 1 п. 4 ст. 39.11 ЗК РФ).

С учетом указанного исключения у заинтересованного лица остается единственный путь к тому, чтобы образовать земельный участок, находящийся в границах населенного пункта (или города федерального значения), и инициировать проведение аукциона по его предоставлению при отсутствии проекта межевания – подготовить этот проект за свой счет. При этом финансовые затраты на разработку проекта межевания (с учетом, например, того, что в городе Москве минимальной территориальной единицей для его разработки является квартал²) значительно выше затрат на подготовку схемы расположения земельного участка. Полагаем, это может отрицательно сказаться на решении многих заинтересованных лиц (в первую очередь граждан) о целесообразности инициации аукциона по предоставлению земельного участка.

Порядку организации и проведения аукциона по продаже земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, либо аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности посвящены ст. 39.11 и 39.12 ЗК РФ.

В рамках настоящего исследования, полагаем, не имеет смысла подробно останавливаться на анализе указанных статей, поскольку процедура проведения аукциона является собой почву для самостоятельного, тщательного научного исследования, кратко отметим лишь самые любопытные, на наш взгляд, нововведения:

1) появление возможности проведения аукциона по предоставлению земельного участка в электронной форме (ст. 39.13 ЗК РФ), что, безусловно, повысит доступность для граждан и

¹ См. четвертую из выделяемых автором процедуру, именуемую «Предоставление земельного участка с предварительным согласованием (на аукционе)».

² Пункт 3.1 Временного положения о составе, порядке разработки, согласования и утверждения проектов межевания на территории города Москвы, утв. Постановлением Правительства Москвы от 29 ноября 2005 г. № 941-ПП (ред. от 14 августа 2007 г.) «О формировании Перечней земельных участков, занятых объектами социальной инфраструктуры, находящимися в собственности города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2006. № 3 (без приложения 2).

юридических лиц (в первую очередь находящихся на значительной территориальной удаленности от места проведения торгов) возможность участия в таких аукционах;

2) внесение сведений о победителях аукционов по предоставлению земельного участка, уклонившихся от заключения договора купли-продажи или договора аренды такого земельного участка, в реестр недобросовестных участников аукциона (п. 27 ст. 39.12 ЗК РФ);

3) возможность заключения договора с лицом, подавшим единственную заявку на участие в аукционе, с заявителем, признанным единственным участником аукциона, а также с единственным принявшим участие в аукционе (п. 14 ст. 39.12 ЗК РФ), что в настоящее время предусматривается только для аукционов по предоставлению земельных участков для жилищного строительства (ст. 38.1 ЗК РФ).

Вторая процедура. Предоставление земельного участка с предварительным согласованием (без аукциона).

Сразу же отметим, что предложенная законодателем формулировка – «с предварительным согласованием», видится нам неточной. Возникает логичный вопрос: что именно является объектом предварительного согласования?¹

Дальнейший анализ Федерального закона № 171-ФЗ позволяет с большой долей вероятности предположить, что предварительному согласованию подлежат границы испрашиваемого земельного участка. Такое умозаключение следует из смысла п/п. 3 п. 1 ст. 39.14 ЗК РФ, в силу которого указанный порядок применяется в двух случаях: 1) если земельный участок предстоит образовать; 2) если границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Системный анализ ЗК РФ позволяет сделать вывод, что посредством указанной процедуры земельные участки предоставляются в собственность, на праве аренды, в безвозмездное пользование и постоянное (бессрочное) пользование в случае одновременного со-

блюдения двух условий: 1) земельный участок предоставляется без проведения аукциона в силу прямого указания положений ЗК РФ; 2) земельный участок не образован (и при этом отсутствует проект межевания территории) или его границы нуждаются в уточнении в соответствии с Федеральным законом «О государственном кадастре недвижимости».

Что же касается выделяемой процедуры, то, безусловно, положительным моментом видится закрепление в ЗК РФ закрытого перечня основания для отказа в предварительном согласовании (п. 8 ст. 39.15), а также установление сроков для рассмотрения уполномоченным органом власти заявления лица, заинтересованного в предварительном согласовании (п. 3 и 7 ст. 39.15). Указанные обстоятельства, на наш взгляд, должны стать гарантиями надлежащего соблюдения прав заинтересованных лиц органами государственной или муниципальной власти.

Третья процедура. Предоставление земельного участка без аукциона и без предварительного согласования.

По существу, перечень случаев предоставления земельных участков посредством указанной процедуры, формируется методом исключения. То есть если земельный участок в силу прямого указания ЗК РФ предоставляется без проведения аукциона (тем самым исключается первая процедура), он является образованным, и его границы не нуждаются в уточнении (тем самым исключается вторая процедура), то такой земельный участок предоставляется без аукциона и без предварительного согласования.

С учетом соблюдения указанных выше условий посредством третьей процедуры земельные участки могут быть предоставлены: 1) в собственность в случаях, указанных в п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ; 2) на праве аренды в случаях, указанных в п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ; 3) в постоянное пользование в случаях, указанных в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ; 4) в безвозмездное пользование в случаях, указанных в п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ.

При этом хочется обратить внимание на то, что законодатель меняет существующий ныне подход к предоставлению земельных участков на ограниченном вещном праве безвоз-

¹ Например, в настоящее время п/п. 1 п. 1 ст. 30 ЗК РФ предусматривает предварительное согласование места размещения объекта строительства.

мездного срочного пользования. Согласно новой редакции ЗК РФ земельные участки в тех же самых случаях теперь будут предоставляться по договору безвозмездного пользования. То есть основание-право (безвозмездное срочное пользование) меняется законодателем на основание-договор (безвозмездное пользование, т.е., используя формулировки Гражданского кодекса РФ, договор ссуды).

Предполагаем, что это связано с постепенным упразднением целого ряда ограниченных вещных прав (в том числе пожизненного наследуемого владения, постоянного бессрочного пользования), появление которых в российском законодательстве обусловлено возникновением частной собственности на землю (земельные участки) после распада СССР и начала приватизации государственных земель.

Четвертая процедура. *Предоставление земельного участка с предварительным согласованием (на аукционе).*

Наконец мы последовательно подходим к последней из выделяемых нами процедур предоставления земельных участков, о которой упоминается выше как о единственном исключении из общего правила о том, что земельные участки для строительства в собственность не предоставляются.

В целом, исходя из наименования 39.14 ЗК РФ, можно констатировать, что «проведение аукциона (торгов)» и «предварительное согласование» – понятия взаимоисключающие, что является основанием для выделения нами первых трех процедур предоставления земельных участков как самостоятельных. Однако ст. 39.18 ЗК РФ дает нам основания утверждать о существовании четвертой самостоятельной процедуры предоставления земельных участков.

Что лучше понять предпосылки для выделения указанной процедуры в самостоятельную, предлагаем вспомнить Постановление Президиума ВАС РФ от 14 сентября 2010 г. № 4224/10 по делу № А76-4758/2009-63-92¹, в котором был сформулирован следующий вывод:

«предоставление земельного участка, находящегося в государственной (муниципальной) собственности для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта, если на данный участок претендуют несколько лиц, должно осуществляться путем проведения торгов по правилам п. 4 ст. 30 ЗК РФ.

Правовая конструкция, аналогичная по своему правовому смыслу с указанным выводом Высшего Арбитражного Суда РФ, закрепляется в ст. 39.18 ЗК РФ. Эта статья посвящена особенностям предоставления земельных участков из публичной собственности, гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Более всего из перечисленных в рамках настоящего исследования нам интересны цели предоставления земельного участка, связанные с индивидуальным жилищным строительством – на его примере и рассмотрим указанную норму.

В силу п. 1 ст. 39.18 ЗК РФ гражданин вправе обратиться в уполномоченный орган с заявлением о предварительном согласовании земельного участка для индивидуального жилищного строительства, при этом, по необходимости, подготовив схему расположения испрашиваемого земельного участка. Далее согласно п/п. 1 п. 1 этой же статьи уполномоченный орган власти обязан обеспечить опубликование извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей.

При этом п. 4 ст. 39.18 ЗК РФ позволяет иным гражданам (другим, не заявителю) отреагировать на указанное извещение путем подачи своего заявления о намерении участвовать в аукционе по приобретению прав (собственности или аренды) на этот земельный участок. Если такое заявление в уполномоченный орган власти поступает – проводится аукцион.

Именно в этом единственном случае земельный участок (основным видом разрешенного использования которого является строительство здания, в нашем случае – инди-

¹ Постановление Президиума ВАС РФ от 14 сентября 2010 г. № 4224/10 по делу № А76-4758/2009-63-92 // Вестник ВАС РФ. 2010. Ноябрь. № 11.

видуального жилого дома) может оказаться в собственности заинтересованного лица посредством предоставления земельного участка на аукционе. Во всех других случаях заинтересованное лицо имеет право приобрести земельный участок для целей строительства посредством аукциона на праве аренды только в соответствии с первой из выделяемых нами процедур.

Специфика предоставления земельных участков для комплексного освоения территории.

Федеральным законом № 171-ФЗ в ГрК РФ введена ст. 46.4, посвященная новому для российского законодательства институту – «комплексному освоению территории», который с 1 марта 2015 г. придет на смену закрепленному в настоящее время в ЗК РФ «комплексному освоению земельного участка в целях жилищного строительства» (ст. 30.2 ЗК РФ).

Законодатель не предлагает дефиницию такого вида строительства как «комплексное освоение территории», раскрывая в п. 1 ст. 46.4 ГрК РФ это понятие лишь через составляющие его объем необходимые действия: 1) подготовка документации по планировке территории; 2) образование земельных участков в границах этой территории; 3) строительство на земельных участках в границах этой территории объектов транспортной, коммунальной и социальной инфраструктур, а также иных объектов в соответствии с документацией по планировке территории.

Идея о необходимости закрепления в законодательстве «комплексного освоения территории» в научной литературе обсуждается довольно давно¹. При этом введенные законодателем правовые нормы (вступающие в силу с 1 марта 2015 г.), которые призваны регулировать этот институт, на наш взгляд, не лишены недостатков.

Во-первых, употребление термина «территории» в изучаемом понятии является неточным. Исходя из анализа положений ГрК РФ, можно сделать вывод, что для комплексно-

го освоения предоставляется не «территория», а «земельный участок». В качестве подтверждения можно привести п. 4 ст. 46.4 ГрК РФ, согласно которому «комплексное освоение территории осуществляется в границах земельного участка, предоставленного в аренду лицу, с которым заключен договор о комплексном освоении территории, или в границах земельных участков, образованных из такого земельного участка»². Кроме того, «территория» не является объектом гражданских прав, в связи с чем и не может быть предоставлена для комплексного развития заинтересованному лицу, в отличие от земельного участка.

Можно лишь предположить, что термин «территории» был использован законодателем в этом случае для того, чтобы понятие «комплексное освоение территории» увязать с понятием «документация по планировке территории», которую юридическое лицо, осуществляющее застройку приобретенного на праве аренды земельного участка, обязано разработать. Если это так, то рассматриваемой понятие включает в себя юридическую фикцию, с которой с некой долей условности можно согласиться.

Во-вторых, «комплексное освоение территории», на наш взгляд, само по себе не является целью предоставления земельного участка. Это скорее способ застройки земельного участка, отражающий системный, масштабный подход к указанному процессу. Конкретную цель предоставления земельного участка, вероятно, являет собой осуществление строительства тех основных объектов недвижимости, в связи с возведением которых осуществляется сопутствующее «комплексное освоение территории».

Наглядным примером этого является закрепленная законодателем возможность комплексного освоения территории «для индивидуального жилищного строительства»³, «в целях строительства жилья экономического класса»⁴. Однако почему-то этим законодатель ограничился. Думается, в развитие рассматриваемого

¹ Галиновская Е.А. Использование земельных участков для их комплексного освоения в целях жилищного строительства // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 1. С. 44-49.

² Есть и другие, не менее показательные примеры: п/п. 1 п. 3 ст. 11.3 ЗК РФ, п/п. 1 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, п. 2 ст. 46.4 ГрК РФ и многие др.

³ Подпункты 2 и 4 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ, п/п. 6 п. 2 ст. 39.6 ЗК РФ и многие др.

⁴ Статью 46.6 ГрК РФ.

института в дальнейшем логичным было бы установить особенности предоставления земельных участков в рамках комплексного освоения территории для строительства и иных видов объектов недвижимости (объектов малоэтажной, среднеэтажной, многоэтажной жилой застройки, объектов складского, производственного строительства¹ и др.).

В-третьих, формулировка «подготовка проекта планировки территории» (п. 1 ст. 46.4 ГрК РФ) является неточной. Очевидно, что проект планировки должен быть не подготовлен, а разработан юридическим лицом (победителем аукциона), а затем утвержден уполномоченным органом государственной или му-

ниципальной власти.

В целом, несмотря на указанные выше недостатки, введение в российское законодательство возможности предоставления земельного участка для комплексного освоения территории может быть расценено как положительное явление. На наш взгляд, указанная новелла должна привести к упорядочению разделения обязанностей по планировке территории и строительству объектов инфраструктуры между частным инвестором и государством не только при комплексном освоении земельного участка в целях жилищного (как это предусмотрено в настоящий момент), но и иного строительства.

¹ Примеры взяты из выделяемых ГрК РФ видов территориальных зон (ст. 35), в соответствии с которыми и могут выделяться те или иные виды комплексного освоения территории.