

Ответы на вопросы Вологодской области по реализации положений Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Вопрос 1.

В соответствии с положениями статьи 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ), вступившими в силу с 1 марта 2015 года, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование, в том числе:

- гражданину для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет;
- для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет.

В целях реализации указанных норм ЗК РФ принят закон Вологодской области от 12.02.2015 № 3569-ОЗ «Об установлении перечня муниципальных образований, в которых земельные участки предоставляются в безвозмездное пользование для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства на срок не более чем шесть лет, и перечня специальностей, работа по которым дает право гражданам получить указанные земельные участки». Также подготовлен проект закона Вологодской области «Об установлении перечня муниципальных образований Вологодской области, в которых земельные участки могут быть предоставлены в безвозмездное пользование гражданам для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности» (одобрен к рассмотрению Законодательным Собранием области на заседании Правительства области 29.12.2014, принят в I чтении Законодательным Собранием области 28.01.2015).

При разработке законов Вологодской области в развитие подпунктов 6 и 7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ возник ряд вопросов по их применению.

Порядок предоставления в безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов установлен статьей 39.14 ЗК РФ.

Согласно пункту 8 указанной статьи предоставление земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства (за исключением случаев, если в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации предусмотрено право отдельных категорий граждан на приобретение земельных участков для указанных целей в первоочередном или внеочередном порядке), гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности осуществляется с учетом особенностей, установленных статьей 39.18 ЗК РФ.

Положения статьи 39.18 ЗК РФ указывают, что при наличии иных граждан, крестьянских (фермерских) хозяйств, заинтересованных в приобретении прав на испрашиваемый земельный участок, должен проводиться аукцион. Таким образом, исходя из буквального смысла указанной статьи, при наличии двух и более заинтересованных лиц испрашиваемый земельный участок не может быть предоставлен в безвозмездное пользование.

Прошу Вас выразить мнение по указанному вопросу, а также по вопросу возможности отнесения законом субъекта Российской Федерации случаев предоставления земельных

участков в безвозмездное пользование, установленных подпунктами 6 и 7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ, к случаям первоочередного или внеочередного предоставления земельных участков.

Ответ:

Согласно пункту 2 статьи 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование:

гражданину для ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет;

для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет.

Порядок предоставления в безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов установлен статьями 39.14 и 39.17 Земельного кодекса Российской Федерации.

Согласно пункту 8 статьи 39.14 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельных участков гражданам для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства (за исключением случаев, если в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации предусмотрено право отдельных категорий граждан на приобретение земельных участков для указанных целей в первоочередном или внеочередном порядке), гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности осуществляется с учетом особенностей, установленных статьей 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации.

Понятия «первоочередной» и «внеочередной» не раскрываются федеральным законодательством и по мнению Департамента недвижимости являются равнозначными.

Применение указанных терминов при реализации положений статьи 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации осуществляется исходя из положений отраслевых законов содержащих указанные понятия.

Случаи указанные в подпункте 6 и 7 пункта 2 статьи 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации являются первоочередными, поскольку положения законов, принимаемых субъектами Российской Федерации в соответствии с данной нормой содержат льготные условия и подлежат применению в отношении определенной территории либо ограниченного круга лиц.

Соответственно положения статьи 39.18 Земельного кодекса Российской Федерации в указанных случаях не применяются.

Кроме того, отмечаем, что положениями Земельного кодекса Российской Федерации не предусмотрены случаи проведения аукционов на право заключения договоров безвозмездного пользования земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

Вопрос 2.

Статьей 39.5 ЗК РФ установлены случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно, в том числе:

- земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом б пункта 2

статьи 39.10 ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием;

- земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом 7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации;

- земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом подпунктом 18 пункта 2 статьи 39.6 ЗК РФ предусмотрена возможность предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов лицу, которое в соответствии с ЗК РФ имеет право на приобретение в собственность земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, в том числе бесплатно, если такой земельный участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд либо ограничен в обороте.

В связи с указанными выше нормами ЗК РФ гражданам, из числа вышеуказанных, земельный участок может предоставляться в аренду без торгов. Размер арендной платы при этом не должен превышать земельного налога.

Прошу Вас выразить мнение по следующему вопросу: вправе ли граждане, воспользовавшиеся своим правом на предоставление земельного участка в аренду в соответствии с указанной нормой, претендовать на бесплатное получение земельного участка в собственность.

Дополнительно прошу выразить мнение по вопросу: могут ли граждане, получившие земельный участок в безвозмездное пользование по основаниям, установленным подпунктами 6 и 7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ, претендовать на бесплатное получение земельного участка в собственность по основаниям, установленным подпунктом 6 статьи 39.5 ЗК РФ.

Ответ:

Согласно пункту 6 статьи 39.14 Земельного кодекса Российской Федерации предоставление земельного участка без проведения торгов в порядке реализации гражданами права на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков осуществляется однократно.

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, отдельным категориям граждан в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации, осуществляется однократно. Если гражданин имеет право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно по нескольким основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации, этот гражданин вправе получить бесплатно в собственность земельный участок по одному из указанных оснований (пункт 1 статьи 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, исходя из вышеуказанных положений Земельного кодекса Российской Федерации гражданин по основаниям предусмотренным Земельным кодексом Российской Федерации вправе приобрести однократно земельный участок без проведения торгов в первоочередном (внеочередном) порядке, а также приобрести однократно земельный участок в собственность бесплатно.

Вопрос 3.

В соответствии с подпунктом 2 статьи 39.16 ЗК РФ уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, если указанный в заявлении о предоставлении земельного участка земельный участок предоставлен на праве

постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования, пожизненного наследуемого владения или аренды, за исключением случаев, если с заявлением о предоставлении земельного участка обратился обладатель данных прав.

Анализ данной нормы позволяет сделать вывод, что не исключается возможность подачи арендатором земельного участка заявления о безвозмездном предоставлении земельного участка одновременно с заявлением о расторжении договора аренды такого земельного участка.

Прошу Вас выразить мнение о том, возможно ли предоставление в безвозмездное пользование земельного участка его арендатору путем переоформления при отсутствии установленной законом процедуры переоформления и на основании каких норм.

Ответ:

Положениями пункта 2 статьи 39.16 Земельного кодекса Российской Федерации установлена возможность предварительного согласования предоставления образуемых путем раздела земельных участков из земельных участков, используемых на основании договоров аренды или безвозмездного пользования.

Что касается изменения вида права на земельный участок, ранее предоставленного в аренду отмечаем, что оформление заинтересованным лицом права безвозмездного пользования таким земельным участком возможно в случае расторжения договора аренды земельного участка и заключения в порядке, установленном статьей 39.17 Земельного кодекса Российской Федерации договора безвозмездного пользования земельным участком.

Предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности осуществляется в следующем порядке (статья 39.17 ЗК РФ):

- подача в уполномоченный орган гражданином или юридическим лицом заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка;
- рассмотрение уполномоченным органом заявления о предоставлении земельного участка;
- заключение договора безвозмездного пользования земельным участком.

Вопрос 4.

В соответствии с положениями ЗК РФ, законами субъектов Российской Федерации предусмотрено регулирование отдельных правоотношений при предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на территории субъекта (п. 6-8 ст.39.5, п. 3, 14, 17 п. 2 ст.39.6, п. 6, 7, 15 п. 2 ст. 39.10 ЗК РФ).

С целью дальнейшего правоприменения установленных законами субъектов Российской Федерации положений возникает вопрос: будут ли распространяться устанавливаемые этими законами нормы на земли, находящиеся в федеральной собственности.

Ответ:

Исходя из положений статей 39.5, 39.6, 39.10 Земельного кодекса Российской Федерации в указанных случаях осуществляется предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Исключений из данного правила Земельный кодекс Российской Федерации не содержит.

Таким образом, в случае принятия соответствующего закона субъекта Российской Федерации положения данного закона будут также распространяться на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности с учетом положений иных федеральных законов.

Вопрос 5.

Одним из основных принципов земельного законодательства, определенных в статье 1 ЗК РФ, является платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. В то же время согласно статье 65 ЗК РФ формами платы за использование земли является исключительно земельный налог

(до введения налога на недвижимость) и арендная плата, иных форм платы за использование земли не предусмотрено.

Также не предусмотрена плата за использование земельных участков в случаях, установленных частью 1 статьи 39.33 ЗК РФ. Следует ли из изложенных обстоятельств, что использование земельных участков в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 39.33 ЗК РФ на основании разрешения, выдаваемого уполномоченным органом в порядке, установленном постановлением Правительства Российской Федерации от 27.11.2014 № 1244, является одним из случаев, когда использование земли является бесплатным?

Также согласно пункту 3 статьи 39.36 ЗК РФ нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации устанавливается порядок и условия размещения объектов, перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 03.12.2014 № 1300.

Вправе ли органы государственной власти субъектов Российской Федерации при установлении порядка и условий размещения указанных объектов установить также плату за размещение таких объектов и порядок ее определения, исходя из принципа платности использования земель. Если нет, то кто вправе установить платность размещения указанных объектов? Или предполагается, что использование земель в данном случае является бесплатным?

Ответ:

Согласно подпункту 7 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Правомерность существования исключений из принципа платности землепользования подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 436-О.

Исключением являются, в том числе случаи использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута в порядке, предусмотренном главой V.6 Земельного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута осуществляется бесплатно.

Также отмечаем, что в соответствии с пунктом 2 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Вопрос 6.

Статьей 39.36 ЗК РФ установлено, что размещение нестационарных торговых объектов осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»,

Вместе с тем, ни указанный закон, ни иной нормативный правовой акт не регулируют непосредственно порядок размещения нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

В связи с чем возникают следующие вопросы:

- каким образом должны размещаться нестационарные объекты торговли в соответствии с утвержденной схемой - на основании какого-либо договора с уполномоченным органом, либо на основании разрешения, либо вообще без каких-либо разрешительных документов по факту размещения и соответствия схеме?

- каким образом обеспечивается конкуренция среди хозяйствующих субъектов при предоставлении права на размещение объектов на публичных землях?

- осуществляется ли такое размещение за плату или без взимания платы?

Ответ:

Согласно пункту 1 статьи 39.36 Земельного кодекса Российской Федерации размещение нестационарных торговых объектов на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на основании схемы размещения нестационарных торговых объектов в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон № 381-ФЗ).

Таким образом, разрешение на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности в случаях размещения нестационарных торговых объектов, установки и эксплуатации рекламных конструкций не выдается: данные объекты могут размещаться в силу утвержденных схем размещения нестационарных торговых объектов без оформления прав на земельные участки.

Согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 6 Закона № 381-ФЗ к полномочиям субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности относится, в том числе полномочия по разработке и принятии законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования торговой деятельности.

Также согласно пункту 3 статьи 10 Закона № 381-ФЗ схема размещения нестационарных торговых объектов разрабатывается и утверждается органом местного самоуправления, определенным в соответствии с уставом муниципального образования, в порядке, установленном уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Таким образом, исходя из указанных положений Закона № 381-ФЗ порядок организации и проведения аукциона на право заключения договора на размещение нестационарного торгового объекта, устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Вопрос 7.

Обращаем внимание, что согласно Федеральному закону от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, прекращаются у органа местного самоуправления муниципального района и возникают у органа местного самоуправления поселения с даты утверждения правил землепользования и застройки поселения.

В то же время согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации доходы от продажи, передачи в аренду, продажи права на заключение договоров аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах сельских поселений, поступают по нормативу 100 процентов в бюджеты муниципальных районов.

Также возникают следующие вопросы:

- поскольку полномочие по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, закреплено за органами местного самоуправления поселений является ли указанное полномочие полномочием по решению конкретных вопросов местного значения.

- в случае укрупнения поселения путем объединения поселений, в которых правила землепользования и застройки утверждены, с поселением, в которых отсутствуют правила землепользования и застройки, каким органом будет осуществляться распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Ответ:

В соответствии с пунктом 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органом местного самоуправления поселения в отношении земельных участков, расположенных на территории поселения, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки поселения.

Как следует из положений статей 14 – 16.2 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, не относится к числу вопросов местного значения муниципальных образований.

Согласно части 1 статьи 19 Закона № 131-ФЗ полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным Законом № 131-ФЗ о местном самоуправлении к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Таким образом, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, относится к числу отдельных государственных полномочий, осуществляемых органами местного самоуправления, что подтверждается правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, высказанной в определении от 15 января 2008 года № 219-О-О.

Частью 4 статьи 15 Закона № 131-ФЗ предусматривается, что органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им осуществления части своих полномочий по решению вопросов местного значения за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

В этой связи возможность передачи осуществления части полномочий органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципальным районов предусматривается только в отношении полномочий по решению вопросов местного значения, а не в отношении отдельных государственных полномочий.

Также отмечаем, что положения статьи 31 Градостроительного кодекса Российской Федерации допускают подготовку правил землепользования и застройки к частям территорий поселений, городских округов с последующим внесением в правила землепользования и застройки изменений, относящихся к другим частям территорий поселений, городских округов.

Таким образом, при наличии утвержденных правил землепользования и застройки на часть территории поселения полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена в силу закона переходит к органу местного самоуправления поселения.