

РЕЗОЛЮЦИЯ
Круглого стола на тему:
«Исполнение земельной реформы в Российской Федерации на примере г.Москвы»
«Проблемы нарушения имущественных прав на землю»

19 декабря 2014 года

Московская городская Дума

19 декабря 2014 года фракция КППРФ в Московской городской Думе провела Круглый стол на тему «Проблемы нарушения имущественных прав на землю».

В обсуждении приняли участие депутаты Государственной Думы ФС РФ, Московской городской Думы, Советов депутатов муниципальных образований, представители Департамента городского имущества города Москвы, Департамента развития новых территорий города Москвы, префектура СЗАО, Мосжилинспекции, Контрольно-счетной палаты Москвы, общественных организаций, инициативных групп граждан, а также эксперты.

Не прибыли на Круглый стол приглашенные представители НИИПиГенплана, Москомархитектуры, Департамента градостроительной политики города Москвы, прокуратуры Москвы.

Целью Круглого стола является рассмотрение вопросов:

провал земельно-экономической реформы в городе Москве в связи с необоснованным отказом от выполнения федерального и московского законодательства связанного с земельной реформой. И последствия в виде необоснованного перемержевания за бюджетный счет ранее отмежеванных и учтенных земельных участков застроенных территорий города.

Уважение права собственности - фундамент любой государственности. Попытки разрушения основ законодательства и правоприменения в защите имущественных прав наносят громадный ущерб основам государственного строя России. Именно с этой точки зрения надо рассматривать вопросы собственности на землю в городах.

1 марта 2015 года прекращает действие ряд законодательных актов и отдельных норм права РФ, связанных между собой: отдельные положения Закона РСФСР от 04.07.1991 N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в РСФСР", Постановление Правительства РФ от 12.07.1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» (вместе с Положением «О порядке проведения инвентаризации земель»), статьи 20 и 21 Земельного Кодекса РФ.

Данные документы непосредственно связаны с переходом объектов недвижимости, в том числе многоквартирных зданий в руки собственников на протяжении 24-х лет, вплоть до сегодняшнего дня, в рамках экономических реформ, в том числе земельной реформы. Объектов недвижимости, которые были запланированы, построены и учтены в предшествующий реформам советский период.

Подходы к правовому регулированию (установленным правилам застройки, землепользования и порядку землеустройства).

В советское время в г.Москве какое-либо строительство могло производиться только на отведенном Мосгорисполкомом для этой цели земельном участке ("Положение о земельных распоряжках в городах" 1925 г. (действовало до 1971 г.), "Правила о порядке застройки города Москвы" (действовавшие с 1935 г. до 1988 г.).

Отвод земель (землеустроительные работы) производился только на основании Решения Правительства. Москвы (Мосгорисполкома) о предоставлении земельного участка, после утверждения проекта планировки (другие официальные термины: проект распланирования, проект планировки и застройки) территории в рамках принятого Генерального плана развития города.

Начиная с Декрета ВЦИК и СНК РСФСР от 04.10.1926 "Об обязанности для городских поселений и поселков иметь планы и проекты планировки" Советское государство осуществляло правовое регулирование градостроительной деятельности.

Действовавший до 1991 года Земельный кодекс РСФСР 1970 г., ранее Земельный кодекс РСФСР 1922 г., а также подзаконные акты такие, как Постановление Наркомзема РСФСР, НКВД РСФСР от 18.07.1923 г. "Инструкция по применению постановления Земельного Кодекса о городских землях» и др., устанавливали порядок землеустройства, по которому должен производиться отвод земли для целей предоставления земельных участков в пользование.

Земельным Кодексом РСФСР 1922 года была введена система земельной регистрации

«Все земли и водные пространства в пределах городской черты, в чем бы ведении они ни находились, подлежат земельной регистрации», которая возлагалась на органы исполнительных комитетов (Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 13.04.1925 г. "Положение о земельных распоряжках в городах").

Земельная регистрация в городах РСФСР проводилась одновременно с регистрацией прав на строения. На всем протяжении советского периода порядок регистрации определялся сменяющимися друг друга нормативными актами:

от «Правил о порядке, условиях и сроках использования государственных земельных имуществ», утвержденных Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР в 1923 году,

и «Инструкции по производству регистрации земель в пределах городской черты», принятой Постановлением Экономического совещания РСФСР в 1926 году,

до «Инструкций о порядке регистрации строений в городах, рабочих, дачных и курортных поселках» 1945 и 1968 годов

и "Инструкции о порядке проведения регистрации жилищного фонда с типовыми формами учетной документации" 1985 года, прекратившей свое действие в 1998 г., с утверждением «Инструкции о проведении учета жилищного фонда в Российской Федерации», действующей в настоящий момент.

На основании вышеприведенного обзора можно сделать вывод о всестороннем государственном регулировании отношений, связанных с земельной и жилищной регистрацией, с градостроительной деятельностью и землеустройством.

В ходе экономических реформ в РСФСР с 1991 г. была начата приватизация жилищного фонда в РСФСР, объявлен платный принцип пользования землей и введено право собственности на землю для граждан и (или) их коллективов, то есть для иных лиц, кроме государства.

Граждане, ранее занимавшие жилые помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда по договору найма или аренды, становясь собственниками квартир, согласно Закона РСФСР от 04.07.1991 N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в РСФСР", полностью или частично приватизировали и сами жилые здания.

На основании ст. 5 этого Закона и положений Земельного кодекса РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1) к новым собственникам жилых зданий переходили права пользования земельными участками, предоставленными под строительство и эксплуатацию этих зданий, в размере пропорционально долям собственности на строение.

Со дня введения в действие Земельного Кодекса Российской Федерации Федеральным Законом от 25.10.2001 №137 «О введении в действие Земельного кодекса» запрещается приватизация зданий без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены.

Инвентаризация земель в ходе экономических реформ, как основа будущего кадастра.

Законом РСФСР от 23.11.1990 N 374-1 "О земельной реформе" предполагалось на первом этапе уточнить состав земельного фонда страны, закрепить за местными Советами народных депутатов права по распоряжению землей, а на втором этапе закрепить земли в собственность и пользование, как имеющиеся землепользования, так и вновь предоставляемые земельные участки.

В дальнейшем на федеральном и московском уровнях были созданы органы, ответственные за проведение земельной реформы. Постановлением Совета Министров РСФСР от 11 июня 1991 г. № 320 было утверждено «Положение о Государственном комитете РСФСР по земельной реформе и его органах на местах». В Москве Постановлением Правительства Москвы и Государственного Комитета РСФСР по земельной реформе от 15 октября 1991 г. N 126-2 был создан Московский земельный комитет.

Законом РСФСР от 11.10.1991 N 1738-1 "О плате за землю" и «Временным Положением о земельных платежах в городе Москве», утвержденными Постановлением Правительства Москвы от 31.03.92 года №174а «О ходе реализации мероприятий по земельной реформе в г.Москве» были установлены ставки земельного налога и определены налогоплательщики, а именно «...собственники, а также землевладельцы и землепользователи, наделенные правом пользования землей в соответствии с Решениями бывшего Мосгорисполкома».

Московскому земельному комитету было предписано приступить к регистрации землепользователей, а соответствующим учреждениям г.Москвы, в том числе бюро технической инвентаризации, передать в Московский земельный комитет данные по объектам и субъектам земельного права, с целью выявления, учета и регистрации землепользователей и формирование базы данных земельного кадастра.

Провести работы по инвентаризации земель в 1992-1995-х годах, в том числе в г.Москве, за счет бюджетных средств, поступающих от взимания земельного налога и арендной платы за землю – было предписано Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.1992 г. № 622.

Инвентаризации подлежат земли всех категорий, кроме земель, используемых в сельскохозяйственном производстве, согласно Указу Президента Российской Федерации от 23.04.93 г., № 480 и Постановлению Совета Министров – Правительства РФ от 12.07.1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам», а *«утвержденные материалы инвентаризации земель являются основанием для перерегистрации прав на землю и внесения соответствующих изменений в земельно-кадастровую документацию»*

Приказом Роскомзема от 02.08.1993 г. № 38 «О проведении инвентаризации земель» была утверждена форма Акта проведения инвентаризации земель.

В своем отчете, в Постановлении №77 от 25.01.1994 г. «О ходе работ по регистрации землепользователей и обеспечения взимания платы за землю» Правительство Москвы указывает, что 1/6 территории города подлежит полному налогообложению (земли предприятий и организаций в промзонах), другие : **селитьба, гаражи, объекты культуры, социального назначения, здравоохранения, парки, водные пространства, улицы площади, магистрали**, – должны платить льготный налог или вообще освобождены от его уплаты.

В результате параллельно проводившейся административной реформы был упразднен Московский Совет депутатов (московская законодательная власть) и районные Советы депутатов, а вышеуказанным Постановлением №77 в порядке эксперимента был принят Регламент и с этого момента префекты московских административных округов получили право принятия решений по установлению прав на землю в процессе регистрации землепользователей.

С этого момента (25.01.1994 г.) и до 19 августа 2014 г, когда Регламент прекратил своё

существование, **продолжающаяся инвентаризация земель и перерегистрация префектами землепользователей (регистрация новых землепользователей) производились одновременно**, в нарушение федеральных нормативных актов, которые предписывали вначале определить существующие землепользования и возможность предоставления каких-либо земель, а только потом закреплять земельные участки за новыми землепользователями или перерегистрировать имеющих.

В следующем отчете в 1996 г., в Постановлении №458-49 «О ходе ведения государственного кадастра в городе Москве» Правительство Москвы и Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству сообщили о завершении, в рамках создания земельного кадастра г.Москвы, работ по полной инвентаризации городских земель (95%), о произведенной первичной регистрации 25 тыс.предприятий — землепользователей и оформлении 10,5 тыс договоров аренды и гос.актов на землю.

Из этого документа следует, что регистрация прав граждан на земельные участки многоквартирных домов не производилась, и только в 1996 г. Москомзему предписано совместно с налоговой инспекцией по г.Москве и Департаментом муниципального жилья в IV квартале 1996г разработать *«концепцию оформления прав на землю в жилой застройке, в том числе при приватизации квартир»*, которая к тому времени уже идет 5 лет.

Только за один **1994 год**, согласно «Закону об исполнении бюджета г.Москвы в 1994 году» от 7 февраля 1996 г. №3-11 (ТВ 96-11) **расходы по инвентаризации земель составили 9246 млн.рублей.**

На указанную статью расходов ежегодно тратились бюджетные средства, а в результате к концу 2014 г. инвентаризация земельных участков в жилой застройке города Москвы не проведена, в нарушение федеральных нормативных актов, земельные участки многоквартирных домов, а так же других объектов, не поставлены на кадастровый учет.

Не произведя передачу документов в базу будущего кадастра, несмотря на истраченные бюджетные средства, ряд московских департаментов перешел к перемежеванию застроенной территории города опять за бюджетный счет.

В январе 2000 года московское правительство утвердило Постановлением №49 «Нормы и правила планировки и застройки г.Москвы - МГСН 01.01.-99» (далее – МГСН-99), которые в противоречии с действующей Конституцией РФ содержали положения, отменяющие и умаляющие конституционные права граждан на благоприятную окружающую среду (жизненное пространство), так как в данном документе содержались новые параметры формирования нормативной площади земельных участков многоквартирных домов, меньшие по сравнению с содержащимися в предыдущих градостроительных нормах.

На базе МГСН-99, которые не были опубликованы надлежащим образом, в связи с чем, не являются легитимным нормативным актом и не подлежат применению, были разработаны в 2001, 2005 и 2008 годах три варианта методических указаний по межеванию территории жилой застройки города Москвы. С помощью этих указаний, начиная с 2001 года, московские власти, без проведения публичных слушаний (первые официальные слушания стали проводиться с весны 2010 года), перемежевали к настоящему моменту большую часть территории жилой застройки города, грубо нарушая множество федеральных законов (в частности, Градостроительные кодексы от 1998 и 2004 годов, требующие устанавливать размеры земельных участков в границах застроенных территорий с учетом фактического землепользования и градостроительных норм и правил, действовавших в период застройки указанных территорий), придавая нелегитимному нормативному акту обратную юридическую силу.

Само перемежевание земельных участков существующих домовладений на территории жилой застройки города Москвы абсолютно противозаконно, ибо Закон о введении в действие Градостроительного кодекса РФ №191-ФЗ от 2004 года разрешает межевать только

в случае, если застроенные территории не разделены на земельные участки, «*границы земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, устанавливаются посредством подготовки проектов планировки территорий и проектов межевания территорий*» (ч.2 ст.6), а Постановление Госстроя РФ №150 от 2002 года запрещает подвергать изменению границы существующих землепользований при разработке плана межевания жилой застройки, за исключением случаев изъятия земель для государственных и общественных нужд в соответствии с законодательством.

В Постановлении Конституционного Суда РФ №16-П от 13.12.2001 года сказано: «*Часть вторая статьи 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» не отвечает обращенному к законодателю конституционному требованию определенности правовой нормы: она допускает распространение понятия «предоставления земельного участка» как на случай первичного получения земли, так и на случай перерегистрации права владения и пользования земельными участками для граждан, проживающих в принадлежащих им на праве собственности домах, которые расположены на этих земельных участках. Отсутствие разграничения институтов предоставления земли и изменения титула прав на земельные участки для уже реально владеющих ими граждан на практике приводит к тому, что вопрос о размерах землевладений решается произвольно. Неопределенность нормы позволяет органам исполнительной власти квалифицировать переоформление прав на земельный участок как первичное его предоставление и в результате по собственному усмотрению определять, в каком размере он подлежит передаче в пожизненное наследуемое владение (в деле заявительницы это привело к значительному его уменьшению), что создает возможность для злоупотреблений, порождает противоречивую правоприменительную практику и не отвечает принципу равенства граждан перед законом и судом (статья 19, части 1 и 2, Конституция РФ)*».

Действия по изменению границ и площадей земельных участков многоквартирных зданий путем незаконного перемежевания повлекли за собой нецелевое расходование огромных бюджетных средств г. Москвы, истраченных за последний, более чем десятилетний срок, на оплату проектов перемежевания территории кварталов жилой застройки, уже изначально разделённых на участки зданий и строений, что запрещается вышеприведенными федеральными нормативными актами.

В комплексе законов периода реформ 90-х годов указано, что собственникам строений, миллионам граждан России будет передана земля, законными землепользователями которой они являются и являлись.

В 2014 г. в законодательные акты РФ внесены изменения, идущие вразрез с гражданским законодательством РФ и нарушающие права собственников и пользователей ранее учтенных земельных участков многоквартирных домов.

В Федеральный Закон «О государственном кадастре недвижимости» включена глава 4.1 «Комплексные кадастровые работы», где с 22.01.2015 г. установлен порядок проведения комплексных кадастровых работ, в результате которых обеспечивается образование земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, на основании утвержденного в установленном законодательством о градостроительной деятельности порядке проекта межевания территории.

Кроме того, в Земельный Кодекс РФ внесены поправки, вступающие в силу с 1 марта 2015 г.. Согласно ст.11.3 этого Кодекса образование земельных участков в границах элемента планировочной структуры, застроенного многоквартирными домами, осуществляется исключительно в соответствии с проектом межевания территории, утвержденном в соответствии с Градостроительным Кодексом РФ.

Участники круглого стола пришли к выводу:

Что в Москве не выполнены федеральные законы, предписывающие передать документы на земельные участки, учтенные государственным учетом, в земельный кадастр. Документы не переданы. В результате нарушены права неопределенно большого числа граждан.

Бюджетные средства, направленные целевым образом в рамках земельной реформы на сплошную инвентаризацию земель города, истрачены при видимом отсутствии результата.

В настоящее время необоснованно тратятся значительные бюджетные средства на оплату расходов, связанных с разработкой проектов межевания застроенных территорий города (Программа «Имущественно-земельная политика города Москвы на 2012-2018 года»)

Участники круглого стола убеждены:

Отказ государства от социальной ответственности перед собственными гражданами, который выражается в виде сначала передачи, а затем изъятия собственности, подает пример нигилистического отношения к закону, попрания права собственности, отрицания государственной нормативной базы в области земельных отношений и имущественного права.

Тем самым в гражданах взращивается правовой нигилизм, по сути благодаря тому, что демонстрируется пренебрежительное отношение к принятым законам, нормативным актам, которое так же выражается в невыполнении этих законов, отказе от взятых на себя обязательств.

Во избежание продолжения массовых нарушений прав граждан, для того чтобы не допустить передачу иным лицам посредством торгов или каким-либо другим способом ранее учтенных земельных участков многоквартирных домов, принадлежащих гражданам,

а так же для сохранения градостроительной среды и исключения столкновений интересов миллионов горожан с интересами коммерческих землепользователей,

Участники круглого стола предлагают:

1. Президенту РФ, Совету Федерации РФ, Государственной Думе РФ

1.1. Выступить с законодательной инициативой о приведении Федерального Закона «О государственном кадастре недвижимости» и Земельного Кодекса РФ в соответствие с требованиями гражданского законодательства в целях учета ранее возникших имущественных прав миллионов граждан. на ранее учтенные государственным учетом земельный участки.

С целью сокращения непроизводительных трат бюджетных средств:

1.2 Рассмотреть вопрос о целесообразности выделения средств на проведение комплексного кадастрирования (из федерального бюджета на это запланировано выделить 119 млрд. р.). Такие расходы представляются непродуктивными (с учётом продолжающегося финансового кризиса) и непродуманными, поскольку представляют собой значительную часть федерального бюджета, указанная сумма в 119 млрд. рублей является явно недостаточной и представляет собой начальную часть трат для проведения подобных работ в масштабах страны. В то время, как невыполненная программа, предусмотренная Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.1993 г. № 659, по переносу сведений о ранее учтенных земельных участках в базу государственного кадастра предполагает на порядок меньший расход бюджетных средств.

2. Правительству РФ продлить действие Постановления Правительства Российской Федерации от 12.07.1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» (вместе с Положением

«О порядке проведения инвентаризации земель»), исключив п.12 Приложения 1 к Постановлению Правительства РФ от 22.10.2014 N 1090 (отменяющее Постановление № 659 от 12.07.1993 г.).

Обоснование – инвентаризация земель г. Москвы всё ещё не проведена надлежащим образом.

3. Счетной Палате РФ и Контрольно-счетной Палате г.Москвы провести проверку расходования бюджетных средств РФ и г.Москвы, перечисленных на инвентаризацию земель города, в том числе на выявление землепользователей (землевладельцев) и занесение землепользований (землевладений) в материалы инвентаризации земель.

4. Генеральной Прокуратуре РФ и Прокуратуре города Москвы выяснить какие документы, подтверждающие разделение кварталов, микрорайонов на земельные участки, запрашивались при подготовке проектов межевания по государственным контрактам, во избежание применения к застроенным и ранее разделенным территориям города градостроительной процедуры (межевания), согласно ч.2 ст.6 Федерального Закона «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ».

5. Мэру Москвы и Правительству Москвы, в связи с неполной передачей документов, определенных нормативными актами, в информационную базу кадастра, продолжить передачу и учет соответствующих документов, выявление землепользователей (землевладельцев) и занесение землепользований (землевладений) в материалы инвентаризации земель г.Москвы; законодательно обеспечить передачу данных документов в Кадастр недвижимости.

6. Росреестру – привести в соответствие государственный информационный ресурс г. Москвы, информационную базу Кадастра недвижимости, содержащую недостоверные сведения о ранее учтенных объектах недвижимости, в том числе о земельных участках, с государственным информационным ресурсом БТИ, содержащим сведения о ранее учтенных объектах недвижимости с момента их возникновения.

7. Всем органам власти г. Москвы, к компетенции которых это относится - приостановить разработку и согласование градостроительной документации в отношении кварталов и микрорайонов, по которым не закончены действия по передаче документов о ранее учтенных объектах недвижимости, в том числе земельных участках, в рамках инвентаризации земель в г.Москве, во избежание распоряжения земельными участками, на которые распространяются права землепользователей – собственников многоквартирных зданий.