Как далеко зашёл процесс пересмотра итогов приватизации

Последовательное движение и откат Земельной реформы

выдержки из нормативных актов.

Цель подготовки данного обзора – представление доказательств связи между невыполнением основной части федеральной земельной реформы — переучета земельных участков, созданных в советский период, и возникновением сегодняшних градостроительных конфликтов, а также рассмотрение ряда официальных документов, противоречивших задачам земельной реформы в РФ.

Обстоятельства в кратком изложении.

(введение)

С 1990 года в ходе проведения федеральной земельной реформы — было предписано переучесть все, без малейшего исключения, земельные участки, созданные в советский период, в том числе на территории столицы, к которым относились несколько десятков тысяч участков многоквартирных домов, парков, скверов, памятников истории и культуры, земельных участков постоянного хранения личного автотранспорта, и т.д..

Для исполнения требований федерального законодательства в качестве инструмента в 1991 году был создан Московский земельный комитет, на который была возложена функция сплошной инвентаризации - переучета земельных участков.

В процессе этой деятельности в первый же год (в 1992 году) тогдашний вице-мэр столицы Лужков проявил первые признаки нежелания следовать федеральному законодательству и, несмотря на получение как федеральных бюджетных средств, так и средств из городского бюджета на переучет земельных участков, объявил о введении в столице арендной формы землепользования (в качестве основной), что грубо противоречило федеральному законодательству.

В 1992 году, используя административные возможности, к этому моменту уже ставший мэром Москвы Лужков придал Московскому земельному комитету функции по заключению договоров аренды, а также по предоставлению земельных участков под строительство на практически не переучтенную территорию города.

Таким образом, заключение договоров аренды или предоставление под строительство земельных участков производилось на территориях столицы, где ещё не были переучтены существующие правообладатели, а также имеющиеся ранее сформированные (в границах и площадях), ранее учтенные земельные участки.

В одном и том же ведомстве сосредоточились два конкурирующих между собой вида деятельности – коммерческая (по извлечению прибыли из использования своих полномочий в области земельных отношений) и не связанная с извлечением прибыли – деятельность по переучёту участков (в соответствии с федеральным законодательством).

<u>Были допущены действия по получению денежных средств</u> от аренды как бы ничейных до определённого момента земель.

<u>На протяжении 1993-1994-1995 годов</u> коммерческая деятельность перевесила <u>основное</u> назначение Московского земельного комитета и, впоследствии, до начала 2000-х годов работы по переучету нескольких десятков тысяч участков, фактически не оставили результатов. В том числе тех, которые были напрямую связаны с массовой программой приватизации жилого фонда.

Это заключение можно сделать на основании отсутствия каких-либо сведений, переданных из Москомзема в созданный в 2000 году земельный кадастр и далее – в кадастр недвижимости (созданный в 2008 г.).

Отсутствие этих сведений в кадастре не свидетельствует о том, что ранее созданные

земельные участки никогда не существовали, поскольку значительное количество документов, подтверждающих их существование, находится на руках у граждан и юридических лиц, кроме того, подобный вывод противоречит системе учета недвижимости и системе землепользования в городах РСФСР – законодательно установленным требованиям отвода участков под строительство и последующую эксплуатацию, а так же выявления незаконных построек – зданий, возведенных без предоставления земельного участка. Отсутствие сведений в кадастре означает, что сведения не были перенесены из ранее существовавшего реестра.

При этом, с самого начала инвентаризации и по 2014 год включительно, московская администрация продолжала перечислять бюджетные средства на выявление земельных участков.

Точечная застройка 90-х годов, которая продолжилась в 2000-х, сопровождалась выпуском постановлений и распоряжений, а также подзаконных актов московской администрации, пытавшейся всячески уклониться от выполнения федеральной земельной реформы. При этом документами федерального уровня предписывалось не разрывать единство объектов недвижимости при проведении переучёта: квартир в многоквартирных домах, самих домов и земельных участков, предназначенных для их эксплуатации.

Тем не менее, до сегодняшнего дня эта задача не была выполнена.

Все постепенные изменения как федерального, так и московского законодательства на протяжении двух десятилетий отталкивались от якобы идущей и, наконец, «состоявшейся» перерегистрации недвижимости, учтенной в советский период, и усугубляют имущественную дискриминацию большинства граждан, живущих в столице.

Замалчивание и дальнейшее сокрытие этих обстоятельств, нежелание восстановить в должном объёме сведения о миллионах правообладателей – всё больше обостряют вопрос о том, как далеко зашёл процесс пересмотра итогов приватизации.

Одновременно с действиями по переучёту и регистрации имущества (а скорее с саботажем этих действий) была ещё одна важная линия в осуществлении намерений по распоряжению чужим недвижимым имуществом, переданным законом правообладателям – большинству населения страны. С этими целями производились изменения градостроительного законодательства, далеко вторгающегося в область имущественных правоотношений, направленного на повторное перепланирование ранее застроенных территорий (существующей застройки), перемежевание уже разделенных на земельные участки территорий города, уплотнительную застройку, захват гаражных земель и застройку участков парков, по сути общественных земель, режим использования которых был давно определен и не допускал изменений.

Выпуск любых распорядительных документов, с которыми приходится сталкиваться гражданам, проекты планировок кварталов, районов, проекты межевания а так же проекты «актуализации» Генерального плана города, Правила землепользования и застройки (ПЗЗ), которые не содержат сведений о наличии на территории города недвижимости, принадлежащей частным лицам, может использоваться для завладения и распоряжения чужим имуществом.

Значительные усилия прилагаются, чтобы и впредь использовать как ничейную территорию земельные участки миллионов существующих землепользователей и правообладателей недвижимости, проживающих в принадлежащих им жилых зданиях. Кроме того, это создаёт видимость отсутствия ранее возникших прав, позволяет скрыть ранее совершённые действия по блокированию документов, являющихся источником имущественных прав миллионов правообладателей.

Последовательное движение и откат Земельной реформы
в выдержках из нормативных актов.

1. В 1990 г. принят **Закон РСФСР О земельной реформе** (N 374 от 23 ноября 1990 г), которым отменялась монополия государства на землю на территории РСФСР и провозглашались многообразие и равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности:

   «Государство ... подтверждает многообразие и равенство государственной, колхозно-кооперативной, частной, коллективно-долевой форм собственности. Монополия государства на землю на территории РСФСР отменяется»(ст.2).

2. Полномочиями по проведению земельной реформы в городах были наделены городские Советы народных депутатов **Законом РСФСР от 21.11.1990 N 343-1 "О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям"** (ст. 6.2.):

   «Районные, городские (по их поручению районные в городах), поселковые и сельские Советы народных депутатов в соответствии с земельным законодательством:

   проводят инвентаризацию земельного фонда;

   осуществляют перерегистрацию всех земельных участков и землепользования с учетом фактического использования земли;

   предоставляют и продают земельные участки во владение и пользование предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам и изымают их в установленном законодательством порядке».

   Была поставлена задача переучесть все созданные и зарегистрированные земельные участки: как по инициативе правообладателей, так и в ходе сплошного переучета сведений из государственных реестров органами власти.

3. К ведению, в том числе Московского городского Совета депутатов, статьёй 19 «**Земельного кодекса РСФСР» (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1)** были отнесены:

   «2) регистрация права собственности на землю, права землевладения, землепользования, договоров на временное пользование и аренду земельных участков; 3) организация ведения земельного кадастра».

4. Совместным **Распоряжением от 15.02.91 N 7-280р-184р "О создании органов управления по проведению земельной реформы в г. Москве"** для осуществления земельной реформы и сохранения прав физических и юридических лиц Государственным земельным комитетом РСФСР, Моссоветом и Мосгорисполкомом (представительным и исполнительным органами власти Москвы) в качестве инструмента был создан Комитет по земельной реформе и земельным ресурсам Москвы.

5. Позднее **Постановлением Правительства Москвы и Госкомзема РСФСР от 15.10.1991 № 126-2** он был преобразован в Московский земельный комитет и включён в состав Правительства Москвы. Постановлением предписывалось передать Москомзему *«информационная базу Управления планировки и застройки и управлений архитектуры и землепользования административных округов (городской и окружной архивный материал)».*

6. В течение года указанные полномочия Комитета были дополнены подписанным Лужковым **Постановлением Правительства Москвы и Госкомзема РСФСР от 19.11.1991 N 191-2-18/2331.**

   Параллельно с выявлением правообладателей земельных участков и их регистрацией (п.2.11 *«Регистрация (перерегистрация) землевладений, землепользований в Книге государственного учета»)*, задолго до окончания этой работы Москомзему придали функцию *«подбора земель для городского строительства».*

   Одновременно с инвентаризацией городских земель – функции:

   «2.8. Рассмотрение по поручению Правительства Москвы заявок на предоставление земельных участков»;

2.9. Подготовка и представление в Правительство Москвы материалов для принятия постановления (распоряжения) о предварительном согласовании места размещения объекта (строительства ...»;

2.10. Подготовка и представление в Правительство Москвы на основании разработанной и утвержденной в установленном порядке проектно-сметной документации материалов по предоставлению (изъятию) земельных участков под строительство...».

Таким образом, Комитету было предложено исполнять трудно совместимые функции.

Несмотря на различия правовых оснований для занятия и использования земельных участков в Москве миллионами правообладателей, вице-мэр Лужков своим

7. **Распоряжением от 02.03.1992 N110-РВМ** решил:

«1. Ввести с 1 января 1992г. в Москве пользование землей на условиях аренды как основной формы земельных правоотношений» .

Этим же Распоряжением Московский земельный комитет получил функции *«заключать и регистрировать договоры аренды земли».*

Возможность распоряжения землями появилось у органов исполнительной власти и у мэра Москвы по следующим причинам. С конца августа 1991 г в Москве сложилось по сути двоевластие. Несмотря на никем не отмененные полномочия городского Совета в этой сфере,

8. **Указом Президента 28.08.91 N 96 "О полномочиях органов исполнительной власти г. Москвы"** мэр города Москвы или уполномоченные им органы получили право осуществлять *«распоряжение и управление землями города, ведение Государственного кадастра городской земли, изъятие и предоставление земельных участков».*

9. Что также отражено в **Указе Президента РФ от 29.12.91 N 334 «О дополнительных полномочиях органов управления Москвы на период проведения радикальной экономической реформы»**.

Одновременно, проводя свою линию в регулировании земельных правоотношений – установив основную форму землепользования в городе— аренду, московская администрация, как будто бы соглашаясь с федеральными требованиями, тем не менее принимает

10. **Распоряжение Вице-мэра Москвы от 28.05.1992 N 264-РВМ (с изм. От 08.04.1993) "О порядке учета земель и регистрации прав на земельные участки" вместе с "Временным положением о порядке учета земель, регистрации прав на участки и выдачи (замены) документов, удостоверяющих право собственности, владения, пользования землей в г. Москве",** в соответствии с которым:

«п.3.1. Постановка на учет юридических и физических лиц, использующих землю, осуществляется как по их инициативе, так и в процессе плановых работ по инвентаризации городских земель, организуемых службами Москомзема».

Так же в этом Положении (п.3.2) перечислены «земельно - правовые документы», которые землепользователь, физическое или юридическое лицо предоставляет вместе с декларацией (заявлением) о факте использования земельного участка в Управление землепользования административного округа для *«учета факта использования земельного участка и последующего его оформления (переоформления) и классификации как собственности на землю, владение, пользование землей»*, а именно:

« – постановления, решения, распоряжения бывшего Мосгорисполкома и правительства Москвы о предоставлении земельного участка;

– государственные акты, акты о предоставлении земельных участков для капитального строительства и другую ранее выданную разрешительную документацию;

– планы участков, межевые планы, планы границ участков;

– другие графические и справочные документы».

После чего в течение 10 дней (п. 3.4 Положения) *«Управление административного округа оценивает полноту и достоверность представленных земельно - правовых документов, проводит обследование земельного участка для определения на местности фактического прохождения его границ, проверяет выполнение земельного законодательства, наличие посторонних пользователей и, при необходимости, уточняет площадь участка.*

При отсутствии необходимых документов, устанавливающих ранее предоставлявшиеся права на заявленный участок, производится (совместно с заявителем) их <u>восстановление по земельным архивам</u>, а также <u>по архивным данным служб ГорБТИ, других правительственных органов»</u>

Кроме того Положение указывает, что

«Учёту подлежат все факты использования земельных участков … вне зависимости от ведомственной принадлежности и характера использования земельных участков».

Московский Совет депутатов (Моссовет) 12 октября 1992 г., действуя в рамках

11. **Закона РСФСР 21.11.1990 N343-1«О дополнительных полномочиях Местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям»,** принял
12. **Решение «О реализации земельного законодательства Российской Федерации в Москве» (Вестник Московского Совета народных депутатов № 6, 1992)**, которым определил, что полномочия в области регулирования земельных отношений на территории Москвы относятся к компетенции Моссовета (в противовес полномочиям мэра Москвы, полученным на основании указов Президента РФ).

Данным Решением Московского Совета было принято (п.2.1) Положение о земельном комитете с указанием городской администрации в месячный срок: *«**используя данные Городского бюро технической инвентаризации** и данные автоматизированного банка данных «Землепользование», **приступить к регистрации прав на участки земли в Земельной книге Москвы»*** (п.4.1.2. Решения), а также *«привести акты городской администрации в соответствие с настоящим решением»* (п.4.1.1.).

Указанным Решением Московского Совета депутатов кроме Положения о Московском земельном комитете, было одобрено (п.2.2) Положение о службе информационных баз данных по недвижимости и земельным ресурсам. Также были утверждены:

3.1. Порядок предоставления в аренду участков земель Москвы;

3.2. Положение о платежах за земли Москвы;

3.3. Положение о разделении земель города на зоны различной экономической и градостроительной ценности;

3.4. Положение о дифференцированных ставках земельного налога и базовых ставках ежегодной арендной платы или платы за временное пользование участками земель в оценочных зонах города;

3.5. Положение о видах прав на участки земель Москвы;

3.6. Порядок оформления прав на участки земель Москвы;

3.7. Положение о единой системе регистрации юридических, обязательственных и наследственных прав на участки земель Москвы.

В этом последнем Положении (п.3.7 Решения) установлены гарантии (п.2 Положения) законным правообладателям земельных участков и объектов недвижимости, расположенных на соответствующих участках:

«Моссовет и городская администрация Москвы гарантирует всем принадлежащим им движимым и недвижимым имуществом юридические, обязательственные и наследственные права любых физических или юридических лиц на участки земель Москвы и объекты недвижимости, расположенные на соответствующих участках земель, при условии приобретения таких прав упомянутыми лицами на законных основаниях *и регистрации таких прав в системе регистрации».*

Кроме того, в принятом тем же Решением Московского Совета «Положении о платежах за земли города Москвы» собственники квартир в многоквартирном доме (п.3.7. Положения) признаются плательщиками земельного налога:

«Площадь участка земель, занимаемого многоквартирным жилым домом (включая встроенно-пристроенные помещения), подлежащая обложению земельным налогом (налогооблагаемая площадь участка земель), включая в себя площадь, занимаемую домом, и площадь, необходимую для его содержания и обслуживания».

Таким образом, несмотря на имевшееся двоевластие, мнения представительного (Московского Совета депутатов) и исполнительного (Правительства Москвы) органов власти совпадали в отношении источника сведений (документов) для регистрации прав на земельные участки и необходимости такой регистрации.

Кроме того, признавая определенные полномочия Московского Совета депутатов, мэр Москвы выпускает:

13. **Распоряжение от 17 марта 1993 г. N 162-РМ «Об основных принципах и порядке перерегистрации землепользователей на территории города Москвы»,** в п. 3 которого содержится указание:
«Обратиться в Моссовет с предложением об установлении порядка, предусматривающего, что все землепользователи на территории города Москвы (юридические и физические лица), не подавшие до 01.06.93 заявки на регистрацию фактов использования земли и заключение договоров аренды в Московский земельный комитет, подлежат налогообложению по плате за землю с применением к базовым ставкам коэффициента, равного 2».

Дальнейшая, после октября 1993 года политическая судьба Советов народных депутатов известна и не является предметом рассмотрения настоящего обзора.

Однако до самого момента прекращения полномочий городского Совета заявленная сплошная инвентаризация московских земель ещё и не начиналась по следующим обстоятельствам.

14. Только в 1992 году на федеральном уровне **Постановлением Правительства РФ от 25.08.1992 г. № 622 «О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации»** был определен источник финансирования:
«Работы по инвентаризации земель населенных пунктов финансируются за счет средств, поступающих в соответствующие бюджеты от взимания земельного налога и арендной платы на землю».
Был установлен срок проведения работ*:*
« ...органам исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей и автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга обеспечить в 92-95-х годах проведение работ по инвентаризации земель населенных пунктов».

15. **«Положение о порядке проведении инвентаризации»** было принято **Постановлением Совета Министров, Правительства Российской Федерации от 12.07.1993 г. № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам».** Согласно этому Постановлению
«Инвентаризации подлежат земли всех категорий, не используемые в сельскохозяйственном производстве», а *«Утвержденные материалы инвентаризации земель являются основанием для перерегистрации прав на землю и внесения соответствующих изменений в земельно-кадастровую документацию».*

16. **Приказом Роскомзема от 02.08.1993 г. № 38 «О проведении инвентаризации земель»** была утверждена форма акта проведения инвентаризации земель (п.2).

В 1994 году, уже в отсутствии Московского Совета, Правительство Москвы, под руководством Лужкова, в качестве эксперемента передаёт префектам городских округов полномочия по перерегистрации правообладателей, принимая

17. **Постановление Правительства Москвы от 25.01.1994 N 77 «О ходе работ по**

регистрации землепользователей и обеспечению взимания платы за землю" (вместе с «Регламентом подготовки и оформления распоряжений префектов административных округов по установлению прав на землю в процессе регистрации землепользователей»), в котором даны указания:

«9. Москомимуществу, Регистрационной палате г. Москвы, Бюро технической инвентаризации в I квартале 1994 года передать в Московский земельный комитет данные по объектам и субъектам земельного права на безвозмездной основе в целях обеспечения системного выявления, учета и регистрации землепользователей (плательщиков земельного налога и арендной платы за землю), а также формирования базы данных земельного кадастра как основы создания геоинформационной системы управления городским хозяйством и для обмена накопленной информацией.»

18. В том же году **мэр Москвы** своим **Распоряжением от 29.11.1994 N 603-РМ** наделяет префектов городских округов полномочиями продавать с торгов право на заключение договоров аренды земельных участков и самостоятельно назначать стартовые цены.

По сути предложено выставлять на торги и передавать в аренду земельные участки, права на которые не переучтены.

19. Ранее, в 1992 г. **Постановлением Правительства Москвы N 174а-ПП Москвы от 31.03.1992 «О ходе реализации мероприятий по земельной реформе»** также в качестве эксперимента префектам были даны полномочия на предоставление земельных учасков под различные цели.

В этом же документе содержится отчет Москомзема о проделанной работе:

«Со второго полугодия 92 года Московский земельный комитет приступил к регистрации землепользователей, и к настоящему времени зарегистрировано с оформлением деклараций о фактах использования земли 17 500 землепользователей».

Какие же земельные участки были выявлены и каким способом? Это были земельные участки предприятий, организаций и т.п., выявленные по инициативе правообладателей.

В вышеупомянутом **Постановлении Правительства Москвы от 25.01.1994 N 77** указано, какие именно земельные участки выявлены в процессе инвентаризации и установлены сроки оформления прав:

«Считать работы по проведению регистрации, инвентаризации землепользователей приоритетной городской задачей. Поручить Московскому земельному комитету совместно с заинтересованными организациями по результатам инвентаризации осуществить в основном оформление прав на землю выявленным предприятиям, организациям до 31.12.94 года.

На землепользователей, в случаях отсутствия документов о праве на земельный участок или, если имеющиеся акты (договоры и т.д.) не перерегистрированы Москомземом, налагались значительные штрафы за самовольное занятие земельных участков в соответствии с

20. **совместным Распоряжением мэра Москвы и Роскомзема от 26.11.92 N 502-РМ-1-11/2675 «О государственном контроле за использованием и охраной земель в г. Москве»**
21. **и Распоряжения Мэра Москвы от 21.05.1993 N 335-РМ «Об утверждении размеров штрафов, налагаемых Госземинспекцией Москомзема за нарушение земельного законодательства и городских нормативных актов»,**

Кроме того, в ранее приведенном **Распоряжении от 17 марта 1993 г. N 162-РМ «Об основных принципах и порядке перерегистрации землепользователей на территории города Москвы»** содержалось указание:

«Обязать Департамент строительства, Департамент внешних связей, Регистрационную палату г. Москвы, Москомимущество, Москомархитектуру, Бюро технической инвентаризации, Государственно - правовое управление мэрии Москвы,

префектуры административных округов ***не принимать к оформлению и не выдавать любые виды документов юридическим и физическим лицам без отметки Москомзема о приеме заявки на перерегистрацию прав на землю»***.

Таким образом, были созданы условия, вынуждающие землепользователей (например гаражные кооперативы), имеющих документы о праве бессрочного пользования земельным участком, заключать срочные договоры аренды, под угрозой прекращения землепользования или выплаты значительных денежных сумм.

Что касается выявления земельных участков под многоквартирными домами. Только в документе 1996 г появляется упоминание о намерении разработать концепцию регистрации прав на такие земельные участки.

22. **Постановлением Правительства Москвы от 04.06.1996 N 458-49 "О ходе ведения государственного земельного кадастра в г. Москве"**(вместе с "Программой работ по проведению земельной реформы в г. Москве на 1996 г.") решено:

«17.7. Совместно с Государственной налоговой инспекцией по г. Москве и Департаментом муниципального жилья ***разработать в IV квартале 1996 г. концепцию оформления прав на землю в жилой застройке, в т.ч. при приватизации квартир****».*

Также планировалось*:*

«17.2. ***Завершить в 1996 г. полную инвентаризацию городских земель*** *и обеспечить ввод в автоматизированную базу данных АИС материалов инвентаризации с привлечением специализированных подрядных организаций».*

К моменту издания этого документа уже 5 лет как идет приватизация жилищного фонда.

23. Согласно **Закону РСФСР от 04.07.1991 N 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РСФСР»,** а так же

24. **Указу Президента N 16 от 12.01.1992 «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве» и**

25**.** **Постановлениям Правительства Москвы N 116 от 27.09.1991, N 199 от 26.11.1991, N 63 от 11.02.1992, N 293 от 12.05.1992, N 572 от 22.06.1993**, и др. нормативным актам производится передача бывшего муниципального и ведомственного жилищного фонда новым собственникам.

Одной из причин, которой была продиктована логика передачи квартир в частную собственность был бессрочный (по сути вечный) характер права пользования жилыми помещениями.

26. «**Жилищный кодекс РСФСР» (утв. ВС РСФСР 24.06.1983):**

«Жилые помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда, а также в домах жилищно-строительных кооперативов предоставляются гражданам в бессрочное пользование». (ст.10 Кодекса).

Закон РСФСР N 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РСФСР» ввел новые категории: «частично приватизированные» и «полностью приватизированные дома».

Статья 5 этого закона устанавливала, что:

«Пользование земельными участками, на которых размещены приватизированные жилые дома и придомовые территории, осуществляется в порядке и на условиях, установленных нормами Земельного кодекса РСФСР».

27. Действовавшим до 10.11.2001 **Земельным Кодексом РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1)** было определено:

«При переходе права собственности на строение, сооружение или при передаче их другим предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам вместе с этими объектами переходит и право пожизненного наследуемого владения или право пользования земельными участками. При этом им выдается новый документ, удостоверяющий право на землю.

В случае перехода права собственности на строение, сооружение к нескольким

собственникам указанные права на землю переходят, как правило, в размере пропорционально долям собственности на строение, сооружение»

После вышеприведенных норм федеральных законов, вряд ли можно говорить о какой-то отдельной требующейся для Москвы «***концепции оформления прав на землю в жилой застройке, в т.ч. при приватизации квартир***».

Когда в 1997 г. Правительство РФ решило «ознакомиться» с промежуточными результатами земельной реформы в стране, оно выявило *«Зачаточный характере земельной реформы в городах»,* что и было зафиксировано

28. в **Приказе Госкомзема РФ от 09.07.1997 N 48 "Об очередных задачах земельной реформы в России"**, связанным с рассмотрением Правительством РФ хода земельной реформы (на заседании 3 июля 1997 г.). Было выявлено уклонение от задач и целей земельной реформы и указывалось, что в стране, где городское население составляет около 70%, в городах практически не проводятся установленные законом действия.

В Приказе были отмечены:

1) «Зачаточный характер земельной реформы в городах; аграрная ориентация земельных преобразований»,

2) « Ошибка целеполагания: изначальное понимание земельной реформы как части реформы аграрной в индустриальной стране с преобладанием городского населения».

Были поставлены задачи:

*«**Преодолеть раздробленность рынка недвижимости** (земля, здания и помещения, квартиры), что срочно следует сделать на уровне законодательства и на информационном уровне. **Подготовлено Постановление Правительства РФ о государственном земельном кадастре.***

Прекратить рассматривать земельные отношения как часть отношений аграрных! Земля - не столько природный ресурс, сколько объект недвижимости, а земельные отношения - элемент отношений в сфере недвижимости».

Приведено решение Правительства РФ:

«завершить разработку и представить в 3-х недельный срок ... проекты Постановлений Правительства Российской Федерации о государственном земельном кадастре и об установлении границ и размеров участков, передаваемых в собственность домовладельцев в кондоминиумах».

29. Кроме **Постановления Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. N 1223 «Об утверждении положения об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах»** последствием этого Приказа Госкомзема РФ от 09.07.1997 N 48 и заседания Правительства РФ (от 3 июля 1997 г.) стал выпуск многочисленных документов, которые должны были подготовить введение общегосударственного земельного кадастра, в том числе:

30. **Постановление Правительства РФ от 15.04.1996 N 475 "Об утверждении Положения о структуре и порядке учета кадастровых номеров объектов недвижимости и порядка заполнения форм государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним",**

31. Приказ Госкомзема РФ от 19.09.1996 N 102 «О порядке формирования и учета кадастровых номеров земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости»

и соответствующие московские нормативные акты:

32. **Распоряжение Мэра Москвы от 06.02.1997 N 104-РМ "О кадастровом районировании города, о структуре кадастровых номеров земельных участков и объектов недвижимости"** и

33. Распоряжение Мэра Москвы от 09.12.1997 N 967-РМ "Об утверждении Положения о порядке присвоения и учета кадастровых номеров земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости"

Эти нормативные акты имели существенное отличие от действующих на сегодняшний день – в них было отражено понимание к каким разрушительным последствиям может привести раздробление единого комплекса объектов недвижимости, например использование земельных участков отдельно от зданий. Предлагавшаяся структура кадастровых номеров позволяла по кадастровому номеру помещения достоверно определить, в каком здании оно находится и на каком земельном участке расположено здание.

Таким образом, было учтено требование

«***Преодолеть раздробленность рынка недвижимости*** *(земля, здания и помещения, квартиры)».* Указанные нормативные акты содержали техническое решение этой задачи.

[Это соответствовало направлению реформирования гражданского законодательства в РФ, которое продолжает осуществлять федеральное правительство, в том числе в области регулирования имущественных правоотношений и связанной с ней государственной регистрации прав. Ранее это было отражено в

33.а **Письме от 31 августа 1994 г. n 2-14/1316 Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству «О государственном земельном кадастре и регистрации прав на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость»,** вместе с которым несколько следующих документов предназначались для практической работы на местах: Методические указания о государственной регистрации прав граждан и юридических лиц на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость; Методические указания о Регистраторе прав на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость; Структура и содержание Поземельной книги для регистрации прав на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость].

Но вскоре такой подход был отвергнут и объекты недвижимости стали учитываться отдельно. Вышеупомянутые документы были отменены, в связи с принятием

34. **Федерального закона от 02.01.2000 N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре"** и

35. **Постановления Правительства РФ от 06.09.2000 N 660 "Об утверждении Правил кадастрового деления территории Российской Федерации и Правил присвоения кадастровых номеров земельным участкам"**.

Показательна эволюция представлений московской администрации об объеме и основаниях прав граждан на земельные участки.

Тем более, что представления эти отличались от требований федерального законодательства.

36. В соответствии с **Законом РФ от 24.12.1992 N 4218-1 "Об основах федеральной жилищной политики",**

37. **Президент РФ** своим **Указом от 23 декабря 1993 г. N 2275** утвердил **«Временное положение о кондоминиуме»,** содержащее описание общего имущества, в том числе:
«3. Общей долевой собственностью домовладельцев являются :
земельные участки в установленных границах с элементами инженерной инфраструктуры и благоустройства, а также отдельно стоящие объекты, непосредственно и неразрывно связанные в едином комплексе недвижимого имущества в жилищной сфере и служащие его целевому использованию».

38. В 1994 году, опираясь казалось бы на те же федеральные акты, Московская Дума принимает, а мэр столицы Лужков подписывает **Закон г. Москвы №19-87 от 09.11.1994 «О**

перечне объектов общего пользования в жилых зданиях, являющихся общим имуществом собственников помещений».

Вместо земельного участка, по мнению городской администрации, одним из *«объектов общего пользования в жилых домах, находящихся в общей (совместной или долевой) собственности граждан или юридических лиц - собственников жилых и нежилых помещений дома»* – является «придомовая территория», которая состоит из *«Земельного участка, на котором расположен дом, а также участка, примыкающего к дому, с непосредственным выходом на него».*

Объект права — земельный участок, являющийся общим имуществом собственников помещений – описывается в терминах, не принятых в области имущественного права, а взят из терминологии, используемой в градостроительной и, так сказать, коммунально-эксплуатационной деятельности.

Согласно нормам градостроительного проектирования: придомовая территория — это часть единого земельного участка, то есть без учета площади застройки.

Как видим, компетенция лиц, подготовивших документ, говорит сама за себя (очевидно, администрация не привлекала для составления документа профильных специалистов).

Хотя в этом Законе Москвы №19-87 от 09.11.1994 границы и площади земельных участков администрация города ещё не собиралась заново устанавливать, однако указывалось, что *«правовой статус земельного участка будет определяться Основами земельного законодательства и нормативными актами г. Москвы».*

Это противоречило фактическому положению дел. Уже приватизирована значительная часть московского жилого фонда. Правовой статус земельных участков определен федеральными правовыми актами.

Закон РСФСР от 04.07.1991 N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в РСФСР", указал, что **дома, в которых приватизированы квартиры, являются либо частично, либо полностью приватизированными (**ст. 23,24**).**

Правовой статус земельных участков, на которых размещены приватизированные жилые дома, согласно ст. 5 этого закона определяется в соответствии с положениями Земельного кодекса РСФСР (утв. ВС РСФСР 25.04.1991 N 1103-1), статья 37 которого **устанавливала порядок и условия перехода права на земельный участок при переходе права собственности на строение и сооружение** (ЗК РСФСР действовал до 2001г.).

Указанная выше в Законе г. Москвы №19-87 от 09.11.1994 ссылка на «Основы земельного законодательства», была несостоятельна, так как с 1991 года действовал Земельный Кодекс РСФСР.

39. Кроме того, **Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. N 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в российской федерации»**

40. **«Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о земле» (утвержд. ВС СССР 28.02.1990)** были признаны утратившими силу.

Стоит обратить внимание на недолгую историю кондоминиумов в Москве.

Из текстов приводимых ниже документов становится ясно, что кондоминиумы предполагалось распространить на значительную часть жилой многоквартирной недвижимости.

Поэтому отношение к земельным участкам, зарегистрированным вместе с жилыми домами в советский период, и с учетом последствий приватизации жилья представляет для

данного обзора большое значение.

Несмотря на длительное существование в СССР жилищных кооперативов (с 1924 г. до 1937 г. и с 1958 г. до сегодняшнего дня) с их правом кооперативной собственности на жилые дома и другие строения, возведенные кооперативом, и правами участников — пайщиков (членов кооператива) в зависимости от величины своего пая, попытки внедрить ещё одну форму объединения граждан в жилищной сфере продемонстрировали непонимание самого понятия кондоминиум.

В принятых правовых актах кондоминиум выступал то как совокупность объектов недвижимости, то как объединение граждан.

«Кондоминиум является объединением собственников в едином комплексе недвижимого имущества» (**«Временное положение о кондоминиуме», утвержд. Указом Президента РФ от 23 декабря 1993 г. N 2275)**

«Кондоминиум - единый комплекс недвижимого имущества, включающий земельный участок в установленных границах и расположенное на нем жилое здание, иные объекты недвижимости» (**Федеральный закон от 15.06.1996 N 72-ФЗ "О товариществах собственников жилья"**).

Считаем принципиальным для данного обзора обойти вопрос, почему нужно было заново определять правовой статус земельных участков кондоминиумов, в то время, как федеральным законодательством уже зафиксировано право собственников приватизированных зданий на земельные участки.

41. **Федеральный закон от 15.06.1996 N 72-ФЗ "О товариществах собственников жилья"**, выпущенный взамен **«Временного положения о кондоминиуме»,** признавал существование землеоотводных документов, определяющих границы земельных участков в существующей застройке населенных пунктов:

«Статья 10. Установление границ земельных участков в кондоминиуме

1. ***Границы земельных участков в существующей застройке населенных пунктов, входящих в состав кондоминиума, определяются действующими землеотводами.***

Статья 11. Передача в собственность земельных участков в кондоминиуме в существующей застройке

1 В существующей застройке земельные участки, на которых расположены жилые здания и иные объекты недвижимости, входящие в состав кондоминиума, передаются в качестве общего имущества в общую долевую собственность домовладельцев в нормативных размерах бесплатно».

При этом в 1998 г. Конституционным судом РФ было установлено, что

«возникновение права собственности не может быть поставлено в зависимость от членства в товариществе», поскольку

«товарищество как один из возможных способов управления кондоминиумом и членство в нем являются производными (вторичными) по отношению к праву собственности домовладельцев».

42. **(Постановление Конституционного Суда РФ от 03.04.1998 N 10-П "По делу о проверке конституционности пунктов 1, 3 и 4 статьи 32 и пунктов 2 и 3 статьи 49 Федерального закона от 15 июня 1996 года "О товариществах собственников жилья" в связи с запросом Советского районного суда города Омска").**

То, что границы действующих землеотводов не подлежат пересмотру, подтверждалось

43. **Постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1997 г. N 1223 «Об утверждении положения об определении размеров и установлении границ земельных участков в кондоминиумах**»:

«2. Границы действующих землеотводов, а также земельных участков, находящихся в собственности, бессрочном (постоянном) пользовании или арендуемых домовладельцами или их организациями (жилищные, жилищно - строительные кооперативы, товарищества и т.п.) до принятия настоящего Положения, не подлежат пересмотру, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством».

Совершенно иные выводы прозвучали в столице.

44. В **Постановлении Правительства Москвы N 690 от 29.08.2000 "О комплексной городской программе формирования кондоминиумов и создания условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья"** были сделаны мало обоснованные заявления, касающиеся имущественных прав граждан и объёма их имущества:

«Имеются различия в законодательстве Российской Федерации и г. Москвы относительно прав на земельный участок, входящий в состав кондоминиума. Московское законодательство не содержит норм, позволяющих домовладельцам в соответствии с Законом Российской Федерации "О товариществах собственников жилья" требовать передачи им земельного участка бесплатно в общую долевую собственность.
В городе не проведено межевание территорий до уровня домовладений. Это часто затрудняет определение границ земельного участка кондоминиума. Отсутствует методика расчета нормативных размеров земельных участков в кондоминиумах, применительная к особенностям территории г. Москвы.»

В этом Постановлении была сделана попытка «определиться» с размерами и правовым статусом земельного участка.
Пунктом 1.2 Положения о едином порядке оформления документов для технического учета кондоминиумов устанавливается, что

"земельный участок кондоминиума формируется в нормативных (минимальных) размерах, необходимых для технического обслуживания зданий, вошедших в состав кондоминиума, с последующим оформлением права постоянного (бессрочного) пользования данным участком".

Пунктом 7 Постановления устанавливается следующее:

"Московскому земельному комитету в двухмесячный срок со дня подачи заявки оформлять в постоянное (бессрочное) пользование домовладельцев земельные участки в нормативных размерах и договоры аренды на сверхнормативную территорию в соответствии п. 1.2 Положения о едином порядке оформления документов для технического учета кондоминиумов"

45. В 2002 г Московский городской суд признал пункт 7 постановления Правительства Москвы N 690 и пункт 1.2 противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению со дня вступления в законную силу **Решения Московского городского суда N 3-214/2002. от 19.04.2002.**

О минимальных размерах земельных участков у московской администрации имелись собственные, отличные от федеральных законодателей, представления, в том числе

46. выраженные в **Законе г. Москвы от 16.07.1997 N 34 "Об основах платного землепользования в городе Москве"**(редакция с 1999 г. до 25.12.2007**):**

«До межевания территории его [*земельного участка*] *площадь для целей настоящего Закона определяется суммированием площади застройки и расчетной дополнительной площади (для использования соответствующего здания или сооружения), принимаемой равной наименьшему из трех показателей:*

а) площади застройки;

б) площади незастроенной части имеющегося при здании обособленного земельного массива;

в) площади, приходящейся на долю в жилом квартале или ином земельном массиве, соответствующую зданию или сооружению, уменьшенной на непосредственно занимаемую

зданием или сооружением площадь».

После вступления в силу Земельного Кодекса РФ (2001) и Решения Московского суда N 3-214/2002 от 19.04.2002 в Постановление Правительства Москвы N 690 от 29.08.2000 были внесены изменения принятым 19 ноября 2002 года

47. **Постановлением Правительства Москвы от 19.11.2002 N 940-ПП «О мерах по реализации Комплексной городской программы формирования кондоминиумов и создания условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья».**

Так п. 1.2. «Положения о едином порядке оформления документов для технического учета кондоминиумов» теперь выглядел следующим образом:

«Земельный участок формируется в пределах нормативных размеров, с учетом межевания квартала (микрорайона) с последующим оформлением на него прав домовладельцев в установленном порядке.

Если фактическая площадь земельного участка в сложившейся застройке меньше нормативных размеров, то размеры земельного участка устанавливаются исходя из фактически имеющихся земельных ресурсов пропорционально нормативу». (Постановление Правительства Москвы N 690 от 29.08.2000 ред. 2002г.)

Из текста этого документа следует, что предполагается применение к жилым кварталам (микрорайонам) города процедуры межевания — разделения территорий на земельные участки. Делается допущение, что под жилищное строительство не были произведены землеустроительные работы, отвод участков и их регистрация для строительства и последующей эксплуатации. Такое допущение полностью противоречит гражданскому, земельному и градостроительному законодательству СССР и РСФСР.

Предложение производить по сути перемежевание свидетельствует о намерении пересмотреть границы действующих землеотводов в существующей застройке, а также отказаться от признания земельно-регистрационных документов государственных органов в советский период.

Федеральное законодательство не содержало оснований для подобных действий и, кроме того, к 2001 году в российское законодательство был внесён запрет на приватизацию зданий, если она не проводится одновременно с приватизацией земельного участка:

48. **Федеральный закон от 25.10.2001 N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации"** установил:

«Со дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации приватизация зданий, строений, сооружений, в том числе зданий, строений, сооружений промышленного назначения, без одновременной приватизации земельных участков, на которых они расположены, не допускается, за исключением случаев, если такие земельные участки изъяты из оборота или ограничены в обороте» (ст.3 ч.7).

49. **В Жилищном Кодексе РФ(Федеральный закон N 188-ФЗ)**, принятом **29.12.2004** (до этого времени действовал ЖК РСФСР 1983 года) в списке долевого имущества собственников помещений многоквартирного дома вслед за федеральными законами 90-ых – 2000-х годов появляется упоминание о земельном участке:

«1. Собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежат на праве общей долевой собственности ...земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке».(п.1 ст.36)

50. **Федеральным закон от 29.12.2004 N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"** оговаривалось, что:

«Земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в

состав такого дома объекты недвижимого имущества, который сформирован до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации и в отношении которого проведен государственный кадастровый учет, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.(ч.2 ст16)

Исходя из юридической логики это положение не распространяется на ранее созданные и учтенные государственным учетом земельные участки.

Однако оно послужило поводом для необоснованного отказа от признания (регистрации) ранее учтенных земельных участков, сведения (документы) о которых не были внесены в кадастр.

В администрации Москвы продолжалась деятельность по подготовке документов, которые практически лишили бы москвичей принадлежащих им земельных участков. Так в 2007 году известность получил документ, обозначенный как **«Выписка из Протокола совещания у Мэра Москвы Лужкова Ю.М. от 22.06.2007 № 4ТС-52/07»**. В тексте содержались указания «для сведения и руководства»

Содержание этого документа можно было бы посчитать недостоверным, но началось применение органами исполнительной власти на местах. Одно из Территориальных объединений регулирования землепользования (ТОРЗ) оказался вовлечён в судебный процесс, в связи с незаконным отказом в регистрации земельного участка.

ТОРЗ обосновывал свой отказ содержащимися в Протоколе указаниями, ссылаясь на него как на нормативный акт.

К разбору нарушений был подключён аппарат Уполномоченного по правам человека в Москве. В отчёт о работе уполномоченного была включена Выписка из протокола и описание обстоятельств его применения.

51. **«Выписка из Протокола совещания у Мэра Москвы Лужкова Ю.М. От 22.06.2007 №4ТС-52/07»** содержала указания (п.2):
«Установить, что в настоящее время: определение Департаментом земельных ресурсов города Москвы и Москомархитектурой земельного участка многоквартирного дома, передаваемого ТСЖ, должно в основном осуществляться в пределах символического метра от фундамента строения».

Кроме того, делается попытка организовать получение разрешения на действия, указанные в п.2 Выписки, со стороны федерального центра:

«4. Петрову А.В., Звереву С.И.:

4.1. Совместно с Департаментом земельных ресурсов города Москвы и Правовым управлением Правительства Москвы подготовить и внести в установленном порядке поправки в Жилищный кодекс Российской Федерации, предусматривающие передачу субъектам федерации права на установление правил определения размеров земельных участков под многоквартирными домами (в пределах символического метра от фундамента)».

Важно обратить внимание на финансовую сторону дела.

С самого начала инвентаризации земель в Москве началось бюджетное финансирование этих работ, причём как из московского, так и федерального бюджета.

Сведения о финансировании содержаться в **Решении Московского Совета депутатов (Моссовета) от 12 октября 1992 г. «О реализации земельного законодательства**

Российской Федерации в Москве» (ВМС 92-6) (п.4 «Финансовое обеспечение комитета» Приложения 1 «Положение о Московском земельном комитете» к Решению), а также в

52. **Распоряжении Мэра Москвы и Роскомзема от 21.07.1993 N 442-РМ-1 "О внесении изменений и дополнений в структуру и Положение о Московском земельном комитете":** *«6. СРЕДСТВА МОСКОМЗЕМА*

6.1. Москомзем осуществляет свою деятельность за счет средств федерального и городского бюджета, спецфондов, спецсредств в виде отчислений от земельных платежей, штрафов, лицензирования и других поступлений, предусмотренных действующим законодательством и нормативными актами, средств, поступающих от министерств и ведомств, предприятий и организаций за работы и услуги, выполняемые при оформлении предоставления земельных участков, разрешительной документации на предоставление (резервирование) земельных участков под строительство, реконструкцию, реставрацию городских объектов, от реализации кадастровых и землеустроительных данных, от оформления и регистрации прав землепользования, а также за счет других видов деятельности, не противоречащих действующих законодательству».

Без малого четверть века продолжался «переучёт» земельных участков города. На эту деятельность направлялись значительные суммы, вплоть до 10 миллиардов рублей в год (1994), но результаты не позволяют говорить о сколько-нибудь осуществлённых действиях по переучету ранее учтённых участков и их правообладателей.

53. 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 <u>9 млрд. 246 млн.рублей.</u>**

Опираясь на отсутствие сведений о большинстве земельных участков в границах города и невыявление подавляющего числа землепользователей, создались условия для подготовки юридических аргументов, позволяющих отнести наиболее дорогостоящие объекты недвижимости — земельный участки — либо к ничейным, либо земли города – к неразделенным на участки.

Таким образом, в руках городской администрации сконцентрировалось право использования и распоряжения земельными участками: их образование, предоставление, продажа с торгов и пр.

54. Одним из таких «юридических» аргументов стали положения **«Устава города Москвы" (Закон г. Москвы от 28.06.1995):**

«Статья 25 Собственность города Москвы.

*В собственности города Москвы (государственной и городской муниципальной) находится все имущество, не являющееся частной собственностью, собственностью Российской Федерации или других определенных законом собственников, в том числе земельные участки и природные объекты в границах города Москвы». (**в** 1-ой редакции закона).*

В 2001 году эта статья была заменена на ст. 20, которая остается неизменной в действующей сейчас (в 2017 году) редакции этого закона от 02.07.2014:

«Статья 20. Собственность города Москвы

*В собственности города Москвы находятся средства бюджета города Москвы, имущество городских государственных предприятий и учреждений, акции и доли города Москвы в хозяйственных обществах, иные объекты гражданских прав, в том числе земля и природные ресурсы в границах города Москвы, не находящиеся в соответствии с законом в частной собственности, собственности муниципальных образований, собственности Российской Федерации или других определенных законом собственников». (***Закон г. Москвы от 28.06.1995 (ред. от 13.07.2001, с изм. от 27.11.2001) "Устав города Москвы»)**

Правом распоряжения собственностью города Москвы наделены органы исполнительной власти:

– *«К ведению городской администрации относятся: а) управление и распоряжение земельными участками»* (Статья 35 1-ой редакции "Устава города Москвы» – «Компетенция Московской городской администрации по вопросам земельных отношений»);

– *«К ведению органов исполнительной власти города Москвы относятся:*

1) управление и распоряжение собственностью города Москвы, а также управление федеральной собственностью, переданной Российской Федерацией в управление городу Москве в соответствии с федеральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации;

5) составление и ведение земельного кадастра города Москвы;

7) контроль за использованием и охраной земель, других объектов недвижимости на территории города Москвы;» (Статья 27 редакции от 13.07.2001 "Устава города Москвы» - «Полномочия органов исполнительной власти города Москвы по вопросам отношений собственности и земельно-имущественных отношений» (действовала до 15.02.2006)).

– *«От имени города Москвы полномочия по управлению и распоряжению собственностью города Москвы осуществляют Правительство Москвы и уполномоченные им органы исполнительной власти города Москвы»* (Статья 3 действующей с 2006 г. до настоящего времени (2017 г.) редакции "Устава города Москвы» – «Осуществление полномочий по управлению собственностью города Москвы).

Опираясь на результаты бездействия при переучете земельных участков, начинаются мероприятия по перемежеванию территории города, как будто ранее никогда не разделённого на земельные участки, с произвольным лишением правообладателей их имущественных прав, перераспределением имущества в пользу третьих лиц и городской администрации.

В Постановлении Правительства Москвы от 04.06.1996 N 458-49 "О ходе ведения государственного земельного кадастра в г. Москве" (вместе с "Программой работ по проведению земельной реформы в г. Москве на 1996 г.") на III кв. 96 г была запланирована Подготовка концепции об основных направлениях в установлении и оформлении прав на землю в районах жилой застройки (ответственные лица и учреждения: Москомзем, Ресин В.И.).

В 1999 году, вопреки программе выявления существующих землепользователей и земельных участков (инвентаризации земель), одним из основных направлений в установлении и оформлении прав на землю в районах жилой застройки городская администрация объявляет межевание — образование новых участков, вне зависимости от ранее возникших прав на уже существующие объекты недвижимости — земельные участки.

55. **Постановлением Правительства Москвы от 20 июля 1999 г. N 670** (Приложение 3 **«Программа работ на 1999 год по проведению земельной реформы в г. Москве»**) была запланирована:

«Разработка проектов межевания типичных жилых кварталов различных периодов застройки с выделением в них земельных участков, в т.ч. кондоминиумов, и отработкой подходов к проведению работ».

Было решено в соответствии с ст. 59 Градостроительного кодекса РФ №73-ФЗ от 07.05.1998 провести работы по межеванию 5 кварталов на сумму 1млн.600тыс.руб..

Эти финансовые планы по расходованию бюджетных средств на установление новых границ землепользований в отношении ранее застроенных территорий принимаются правительством субъекта федерации без учета требований федерального законодательства, а

56. также «**Положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других поселений» (утв.Постановлением Правительства РФ от 02.02.1996 N 105** (действовало до 2009 года), содержавшее следующие обязательные правила:

«4. Для всех типов застройки являются обязательными следующие правила межевания:

границы и размеры земельных участков, переданных в собственность, владение, пользование

юридических и физических лиц, а также государственных и муниципальных земельных участков, сданных в аренду до принятия настоящего Положения, не подлежат пересмотру, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами Российской Федерации»;
«8. Межевание включает:
согласование его [проекта межевания] с физическими и юридическими лицами - владельцами недвижимости" ;
«К проекту межевания территории прилагаются:
акты согласования границ землепользований;
каталог координат границ землепользований;
перечень сервитутов;
пояснительная записка». (абзац 4 п.9 Положения)

При многообразии подходов к классификации земельных правоотношений нельзя не отметить, что градостроительная деятельность и соответственно регулирующее её законодательство содержит механизмы воздействия на имущественные отношения – поскольку позволяет создавать, изменять и прекращать существование объектов недвижимости. Однако, всё указанное относится к правомочиям собственника, владельца имущества.

Возникновение и прекращение имущественных прав на землю регулируется гражданским и земельным, но не градостроительным законодательством.

Не градостроительные нормы обуславливают право распоряжения недвижимостью, которая оказалась расположенной на территории, ставшей объектом градостроительной деятельности.

Приведем мнения нескольких специалистов по земельному праву.

«Ю.Г. Жариков [**Жариков Ю.Г. Земельное право России.**] согласен с тем, что земельные правоотношения могут быть регулятивными и правоохранительными, материальными и процессуальными <1>. Иной подход к классификации земельных правоотношений предлагает О.И. Крассов. Вслед за Г.А. Аксененком, И.Е. Иконицкой, Н.И. Красновым он выделяет среди земельных правоотношений имеющие материальный и процессуальный характер <2>.

Вместе с тем автор (См.: **Крассов О.И. Земельное право**. С. 105; **Общая теория земельного права: Монография / Отв. ред. Г.А. Аксененок. М., 1983**. С. 160.)
предусматривает деление земельных правовых отношений на виды в зависимости от содержания прав и обязанностей субъектов, связывая их с институтами земельного права. При этом им выделены следующие правовые отношения:

-- земельные правоотношения в сфере права собственности на землю; правоотношения по поводу прав на землю, производных от права собственности (в качестве подгрупп - правоотношения, имеющие характер вещных прав, и правоотношения, имеющие обязательственный характер);

-- земельные правоотношения в сфере управления использованием и охраной земель (существует несколько подгрупп в зависимости от функций государственного управления земельными ресурсами).

В отдельный вид правоотношений автор выделяет охранительные правоотношения, цель которых - обеспечить охрану права собственности на землю, иных прав на землю.

Кроме того, автор выделяет виды земельных правоотношений в зависимости от того, к какой категории земель принадлежит земельный участок.

Обращаясь к основам деления земельных правовых отношений на виды в целях их исследования, Ю.Г. Жариков считает, в частности, что классификация может быть построена в зависимости от того, какую особенность земельных правоотношений мы намерены выделить и изучить. При этом ученый указывает, что существенные различия природных свойств земли и неодинаковость хозяйственного ее использования могут обусловливать самые разнообразные земельные отношения. Он предлагает делить правоотношения в зависимости от их функционального назначения на регулятивные, которые выражаются в совершении их участниками позитивных

действий, и правоохранительные, возникающие по поводу нарушения земельно-правовых норм <1>. Ю.Г. Жариков, как и иные авторы, соглашается с тем, что земельные правоотношения могут быть классифицированы и по признаку регулирования отношений процессуальными или материальными нормами. Также ученый предлагает делить правоотношения в зависимости от степени взаимной обязанности их участников, по этому критерию, по мнению автора, могут быть выделены отношения равноправия и отношения подчиненности <2>.

<1> См.: Жариков Ю.Г. Земельное право России. С. 68.

<2> Там же. С. 70.

Таким образом, с одной стороны, Ю.Г. Жариков, не отрицая значения правовой нормы для целей подразделения земельных правовых отношений на виды, закладывает в основу классификации свойства объекта, в зависимости от которых общество выбирает способ их использования. С другой стороны, автор замечает различные виды отношений по использованию земли, что, по его мнению, позволяет говорить о классификации земельных правоотношений по основному хозяйственному назначению земель <1>. Смеем заметить, что такой подход подчеркивает точку зрения автора относительно зависимости нормативного регулирования земельных отношений от разных видов общественной деятельности на земле, с чем следует согласиться».

("Земельное правоотношение как социально-правовое явление: Монография" (Галиновская Е.А.) ("ИЗиСП", "ИНФРА-М", 2015))

В 2000 году администрация Москвы по-прежнему не признаёт действительными документы государственных органов СССР, РСФСР и игнорирует требование федерального законодательства, состоящее в том, что

«границы земельных участков определяются действующими землеотводами».

57. **Постановлением Правительства Москвы от 19 сентября 2000 г. N 748 «О реализации на территории г. Москвы федерального закона от 02.01.2000 N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре"** предписано:

«7. Москомархитектуре и Москомзему разработать методику определения границ земельных участков жилых кварталов города на основе отработки подходов к проведению работ в типичных жилых кварталах различных периодов застройки в первом полугодии 2001 года».

Одним из таких подходов городской администрации к определению границ земельных участков на то время являлось установление минимального размера земельного участка для эксплуатации многоквартирного дома**,** в соответствии с ранее упоминавшимся в п.44 настоящего обзора **Постановлением Правительства Москвы N 690 от 29.08.2000 "О комплексной городской программе формирования кондоминиумов и создания условий для образования и деятельности товариществ собственников жилья",** в котором Лужков и его администрация предлагали арендовать москвичам всю землю в своих жилых кварталах за исключением **минимального земельного участка**.

58. В 2001 г. в **Постановлении Правительства Москвы от 20.02.2001 N 157-ПП «О программе работ по проведению земельной реформы в Москве на 2001 год, формировании государственного земельного кадастра и об итогах эксперимента по продаже земельных участков в городе Зеленограде»** появился отчет о выполнении разработки проектов межевания пяти типичных жилых кварталов города; а в плане работ содержалась «Разработка Положения о межевании жилых кварталов города в существующей (сложившейся) застройке», а также намерения разработать проекты межевания (разделения) жилых кварталов территории жилой застройки города (уже на территорию площадью 470 га).

Согласно тексту **Постановления Правительства Москвы от 19 ноября 2002 года N**

940-ПП, в IV квартале 2001 года Москомархитектурой было утверждено **Временное положение о межевании земельных участков в жилых кварталах.**

В данном обзоре не разбираются противоречащие законодательству способы изменения ранее установленных границ земельных участков, на протяжение многих лет незаконно применявшиеся в столице.

К таким техническим документам, при помощи которых менялись не подлежащие изменению границы, относятся подготовленные по заказу Департамента земельных ресурсов

59. **«Единые методические указания по разработке проектов межевания территории города Москвы»** (утвержд. Приказом № 91 **Москомархитектуры** от 05.07.2005 №13 13.02.2008, актуализированы Приказом **Москомархитектуры** №13 от 13.02.2008), а также

60. **«Нормы и правила проектирования планировки и застройки Москвы МГСН 1.01-99»** (утвержд. Постановление Правительства Москвы от 25.01.2000 N 49), которые во многих случаях применялись и продолжают применяться к ранее образованным и учтенным земельным участкам.

Переучёт земельных участков и переучёт правообладателей в соответствии с принятой терминологией именовались – выявление земельных участков и выявление правообладателей, землепользователей. Будучи растиражированным во множестве официальных документов термин «выявление» создавал при наличии умысла широкие возможности для манипулирования.

Наличие официально признанных имущественных прав и регистрационных документов отходило на второй план. Если правообладатель не выявлен в течении длительного времени, то есть основание считать это имущество ничейным, земли – не разделёнными на участки.

Имущество, не имеющее владельца, переходит государству, земельные участки в том числе. В столице от лица государства выступает городская администрация, которая после выполнения определённых процедур может предоставлять из оказавшихся в собственности города земель участки всем заинтересованным лицам.

Следует обратить внимание, что речь идёт не о брошенных участках – в рассматриваемом периоде времени миллионы горожан продолжали использовать земельные участки согласно их официальному назначению.

Прекращение поисков правообладателей и земельных участков.

В августе 2014 в Москве была прекращена программа переучета земельных участков.

61. **Постановлением Правительства Москвы от 19.08.2014 N 473-ПП "О признании утратившими силу правовых актов (отдельных положений правовых актов) города Москвы"** были отменены **Постановление Правительства Москвы от 31 марта 1992 г. N 174а "О ходе реализации мероприятий по земельной реформе в г. Москве".** и

Постановление Правительства Москвы от 25 января 1994 г. N 77 "О ходе работ по регистрации землепользователей и обеспечению взимания платы за землю".

1 марта 2015 прекратились выявление и переучет земельных участков под предлогом якобы завершенной деятельности по инвентаризации земель. Вступило в силу

62. **Постановление Правительства РФ от 22.10.2014 N 1090 "О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов и отдельных положений нормативных правовых актов Российской Федерации и РСФСР и признании не действующими на территории Российской Федерации отдельных нормативных правовых актов СССР".**

Утратил силу один из важнейших документов земельной реформы: **Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 12 июля 1993 г. N 659 "О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам"**

Был прекращен 1-ый этап земельной реформы. Без каких-либо достоверных результатов было предложено считать, что выявлены все правообладатели земельных участков и сведения о них во всей полноте отражаются на кадастровой карте и внесены в базу кадастра недвижимости РФ, что можно без нанесения имущественного ущерба большинству населения страны перейти к следующему этапу земельной реформы и начать из выявленных «ничейных» земель предоставлять участки под градостроительную и прочую деятельность.

63. Эти изменения порядка предоставления земельных участков из публичной собственности предусмотрены новой редакцией **Земельного Кодекса РФ,** в который **Федеральным законом от 23.06.2014 N 171-ФЗ)** введена *«Глава V.1. Предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности».*

1 апреля 2015 года состоялось достаточно скандальное заседание **№ 1453** Московской Городской Думы по обсуждению **проекта закона города Москвы "О внесении изменений**
64. **в Закон города Москвы от 19 декабря 2007 года № 48 "О землепользовании в городе Москве".** В ходе заседания было объявлено, что москвичи сами не захотели перерегистрировать свои земельные участки, тем самым позволив считать, что они им не нужны.

Вот как об этом заявил на заседании депутат ЗВЕРЕВ С.И. председатель комиссии по градостроительству, государственной собственности и землепользованию Московской Городской Думы:

– «Должен заметить, что за прошедшее время со дня принятия Земельного кодекса и других нормативно-правовых актов, все желающие поставить на кадастровый учет земельные участки под многоквартирными домами, имели возможность реализовывать свои права...»;

– «Все жители, собственники многоквартирных домов имели полное право оформить свои земельные участки...»;

– «Все те, кто хотел оформить право пользования земельными участками, вот за этот большой, длинный постсоветский период, они воспользовались своим правом...»;

«И в третий раз повторю, да, для тех, кто хотел оформить права под многоквартирным домом, прошли уже, извините, не один десяток лет, да, когда люди, тот, кто хотел оформить, могли это сделать».

Кроме того указанный председатель думской комиссии Зверев (ранее заместитель председателя Москомзема, а еще раньше заместитель председателя раисполкома) представил так называемое обоснование своей позиции:

– *«Я не понимаю, когда мы защищаем права тех, кто не хочет»;*

– *«На сегодня проведенная инвентаризация не обязывает город ставить этот земельный участок на кадастровый учет без желания правообладателя»;*

– *«Для нас первично решение общего собрания собственников».*

– *«мы все ранее принятые решения Мосгорисполкома, которые имеют статус решения, мы их реализовали в последующих документах. И Московский земельный комитет, а сейчас Департамент городского имущества использует эти документы при установлении прав пользования земельными участками».*

Поэтому депутаты вносят изменения в московский Закон о землепользовании и администрация города может приступать к предоставлению «ничейных» земель всем желающим, в том числе под градостроительную деятельность.

В частности, вносятся изменения:

«В развитие предоставленных субъектам Российской Федерации полномочий предлагается дополнить Закон ["О землепользовании в городе Москве"] ***новой статьей 8.1 о реализации масштабных инвестиционных проектов».*** **(депутат Зверев С.И.).**

Здесь надо вернуться к началу обзора и еще раз отметить, что инвентаризация была объявлена сплошной и проводилась органами госвласти за бюджетный счет, а результатом инвентаризации должны были стать сведения о землепользованиях и землепользователях, внесенные в кадастр и реестр прав.

Кроме того, передача документов для регистрации землепользователей в регистрирующие органы с самого начала была возложена на органы госвласти (пункт 12, 17 настоящего обзора).

Упомянутые в нормативных в актах первых лет земельной реформы частные лица, (пункт 10 настоящего обзора) которым предоставлялась возможность передать документы в соответствующие государственные инстанции для регистрации земельных участков, относились к крайне малочисленной группе граждан, непосредственно указанных в землеотводных документах в качестве лиц, которым предоставлялся земельный участок.

Подавляющее большинство землепользователей столицы приватизировали здания (в том числе многоквартирные жилые дома) и строения, расположенные на земельных участках, которые были отведены для соответствующих целей юридическим лицам – организациям, предприятиям и ведомствам.

В результате собственники, в том числе помещений в многоквартирных домах, не могли предоставить от своего лица в регистрирующий орган документы, в которых в качестве правообладателя указывались не они, а юридические лица (правопредшественники), предыдущие владельцы зданий, строений и сооружений, которым предоставлялся земельный участок для строительства и эксплуатации на всё время существования объектов.

Можно констатировать, что в части регистрации земельных участков советских лет в жилых кварталах – кадастр практически пуст, крайне не полон в отношении парков и скверов, в отношении многих гаражных кооперативов бессрочное пользование превратилось в краткосрочную аренду.

ВЫВОДЫ

С 1990 года десятки миллионов владельцев и пользователей объектов недвижимости (в том числе на праве бессрочного\вечного пользования) получили юридические основания для перехода этих объектов в частную собственность (**24.12.1990** года был принят **Закон РСФСР «О собственности в РСФСР»**).

В советский период контроль за соблюдением интересов граждан (заинтересованных сторон) по сохранению и функционированию сложных комплексов недвижимости в области здравоохранения, образования, в жилищной сфере и т.д. в силу общественного устройства находился в руках государства.

В результате перехода объектов недвижимости множеству новых собственников многосоставные объекты, созданные при непосредственном участии и контроле государства и предоставленные для совместного использования заинтересованными сторонами, могли быть раздроблены на части.

Разъятие на составные части привело бы к разрушению сложносоставных комплексов недвижимости и противостоянию разных групп и лиц, чьи интересы до этого времени были взаимосвязаны, а отношения между ними регулировались государством.

Переучет объектов недвижимости в переходный период (начало экономических

реформ) был необходим для сохранения и закрепления взаимных прав и обязательств между миллионами лиц, имевших в советский период права на эти объекты, в том числе право пользования.

В процессе переучета объектов и их пользователей (владельцев) в новых условиях необходимо было разграничить использование и распределить ответственность (в том числе экономическую — расходы на содержание) – перерегистрировать права и ограничение прав на вещи, которые могли с течением времени перейти из государственной или ведомственной в частную собственность. Необходимо было зафиксировать ограничение прав иным способом, чем это делалось ранее.

То, что в европейском праве на протяжении многих столетий разрабатывалось и использовалось для этих целей, традиционно обозначается как «система ограниченных прав на чужие вещи».

Среди прочих видов прав на чужие вещи традиционно используется сервитут – право ограниченного пользования чужим земельным участком.

Такой способ регулирования взаимных имущественных интересов получил широкое развитие в европейских странах.

Сервитут регистрируется как право в тех же имущественных реестрах, в которых регистрируются права на недвижимость.

*«Понятие вещного сервитута (реального, предиального, земельного) берет начало от римского права как вещного права пользования в одном недвижимом имуществе для исключительной пользы, выгоды другого недвижимого имущества, для того чтобы пополнить недостающие качества последнего (servitutes praediorum). В результате рецепции римского права конструкция сервитута была заимствована многими европейскими правопорядками, в том числе немецкоязычными, и получила название Grundienstbarkeiten. В целом приняв римские сервитуты, пандектное право оставило серьезный отпечаток на этом институте». (**Емелькина И.А. «Система ограниченных вещных прав на земельный участок», 2011)***

«Важнейшим фактором выступает осуществленная с XV столетия рецепция римского права на территории германских государств. Однако в отличие от других европейских стран, где рецепция началась раньше (во Франции в XII в., а в Италии - в XIII в.), в Германии этот процесс шел гораздо медленнее, как метко отметил Д.Д. Гримм, "в борьбе с национально-правовыми воззрениями". В результате было создано учение под названием usus modernus pandektarum, представляющее собой смесь римских и германских начал, которое продержалось до конца XIX в. под именем современного римского или пандектного права.

*Венцом формирования системы вещных прав стало Германское гражданское уложение (Deutsches Burgerliches Gezetzbuch) (BGB) 1896 г., введенное на территории Германии с 1 января 1900 г». (**Емелькина И.А. «Система ограниченных вещных прав на земельный участок», 2011)***

«В настоящее время реальные сервитуты известны многим европейским правопорядкам (§ 1018-1029 BGB, § 472-503 Австрийского Общего Гражданского уложения, ст. 730-744 ZGB (Die Grunddienstbarkeiten), ст. 637-710 Code Civil (Des servitudes), ст. 1027-1099 ГК Италии (servitu' prediale) и других стран), а также постсоциалистическим правопорядкам (ст. 186-197 Закона Хорватии о праве собственности и других вещных правах (stvarne sluznosti), ст. 193-207 Закона Македонии о собственности и других вещных правах (Стварни службености), ст. 172-185 Закона Эстонии о вещном праве (Reaalservituudi moiste), ст. 1141-1189 Гражданского закона Латвии (Realservituti) и др.). В последнее десятилетие сервитуты были закреплены и в гражданских кодексах многих бывших советских республик (Украины, Армении, Туркменистана, Киргизии, Грузии).

В целом содержание реальных сервитутов в зарубежных национальных законодательных актах имеет сходное закрепление. Вместе с тем следует обратить внимание на важное обстоятельство: наличие двойного подхода к закреплению содержания сервитутов.

Первый подход закрепляет содержание сервитута в виде предоставления владельцу господствующего земельного участка (сервитуарию) двух групп правомочий:

- права требовать от владельца служебного земельного участка претерпевать действия сервитуария на его участке (например, проход, проезд, прокладку коммуникаций и т.п.);

- требовать от него соблюдения запретов.

Подобное содержание сервитута вытекает из § 472 ABGB, определяющей, что "вещь служит к преимуществу другого в виде обязанности собственника вещи терпеть чье-либо воздействие или воздерживаться от действий". Сходное правило вытекает из ст. 172 Закона Эстонии о вещном праве, где говорится о том, что реальный сервитут обременяет служебную недвижимую вещь в пользу господствующей вещи таким образом, что каждый очередной собственник недвижимой вещи правомочен использовать определенным способом служебную недвижимую вещь или что каждый очередной собственник служебной недвижимой вещи обязан воздержаться в определенной части от осуществления своего права собственности в пользу господствующей недвижимой вещи. Близкое по содержанию определение вытекает из ст. 637 Code Civil, согласно которой сервитут - это обременение, налагаемое на владение, для употребления и извлечения пользы от владения, принадлежащего другому собственнику, а также из ст. 186 Закона Хорватии о вещном праве, которая закрепляет, что сервитут предоставляет вещное право собственнику определенного недвижимого имущества (господствующего недвижимого имущества) удовлетворить потребности за счет чужого недвижимого имущества, которое он обременяет (служебное недвижимое имущество), в виде использования определенным способом. Соответствующий собственник служебного недвижимого имущества должен терпеть данные действия или обязан не совершать определенных действий, на осуществление которых он имел бы право как собственник (ст. 186 Закона Хорватии о вещном праве).

Второй подход следует из BGB (§ 1018), и согласно ему сервитуарий (т.е. собственник господствующего участка) имеет три группы правомочий:

- использование чужого земельного участка в определенных случаях (например, для проезда, прохода, забора воды и т.п.);

- установление запрета, по которому на чужом земельном участке не могут осуществляться конкретные действия (например, запрет строительства автозаправочной станции, продажи определенного вида товаров и т.п.);

*– установление запрета в отношении чужого участка на осуществление права, которое следует из права собственности на земельный участок (например, осуществлять право преимущественной покупки, будущее требование из компенсации вреда, причиненного земельному участку)». (**Емелькина И.А. «Система ограниченных вещных прав на земельный участок», 2011)***

65. Как указывалось в **"Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации"** (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009):

п.5 ч.I *«В отличие от большинства развитых западных правопорядков в российском законодательстве не создана система стабильных вещных прав на землю и другие природные ресурсы. Реализация Концепции должна привести к ее созданию, что повлечет перераспределение соответствующего нормативного материала между ГК и комплексными законами природоресурсного законодательства».*

п. 6. ч.I *«Развитие экономики и становление гражданского общества требуют использовать все возможные меры и средства гражданского законодательства, чтобы обеспечить добросовестное и надлежащее осуществление гражданских прав и исполнение гражданских обязанностей».*

Заложенный в **"Концепцию развития гражданского законодательства Российской Федерации"** потенциал вряд ли коснется собственников недвижимости, земельных участков, зарегистрированных в советский период в городах, поскольку сведения об объектах и правах на них не были перенесены в новые государственные имущественные реестры и собственники, владельцы и пользователи этих участков как будто бы не имеют общих границ с соседними участками.

Было бы крайне неприятно обнаружить, что нас отделяет от периода возможной стабилизации экономических отношений такое же количество столетий реформ и экспериментов.

Объявленные Верховным Советом РСФСР инвентаризация земельного фонда и перерегистрация всех земельных участков с учетом фактического использования земли являлись первым этапом на пути к созданию запланированной единой для всей страны системы регистрации объектов недвижимости и прав на них.

Предложенная для использования в первой половине 90-х годов новая система регистрации была построена таким образом, чтобы учитывать существующие земельные участки с расположенными на них зданиями (сооружениями), а так же помещения имеющиеся в зданиях **(«***регистрация прав на земельные участки и прочно связанную с ними недвижимость»).* (см.пункты обзора № 30-33.а, стр. 9-10)

Такая система учета была весьма схожа с государственным инвентарным учётом объектов недвижимости (и прав на объекты недвижимости) Бюро Технической Инвентаризации, который так и учитывал – земельные участки с расположенными на них зданиями (сооружениями) и помещениями, а так же права на них на протяжении большей части 20-го века.

Но в период 90-х годов восторжествовала идея вместо инвентарного реестра недвижимости, создать единый кадастр.

Предложенная новая система регистрации недвижимости (вариант, принятый в 1994 году) должна была учитывать кадастровым учётом земельные участки и присваивать инвентарные номера находящимся на них объектам.

Впоследствии, не став реализовывать эту систему учёта, с 2000-х годов был создан отдельный учёт земельных участков (земельный кадастр). Отдельная от земельных участков регистрация строений сооружений и помещений в них (кадастр недвижимости). Отдельный от перечисленных ресурсов учёт (реестр) прав.

"Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации": *«В действующем законодательстве не определен правовой режим находящихся в государственной и муниципальной собственности земельных участков, на которых расположены здания. Это приводит к тому, что государственные и муниципальные органы распоряжаются соответствующими земельными участками по своему усмотрению (например, предоставляют для точечной застройки), нарушая законные права и интересы собственников помещений в зданиях, находящихся на данных участках. В этой связи следует установить, что с момента приобретения в частную собственность хотя бы одного помещения в здании государство и муниципальное образование не вправе распоряжаться земельным участком, занятым зданием и необходимым для его использования»* (п.3.4.1 ст. 3 ч. IV Концепции).

Опираясь на данные не проведенного в значительной степени переучета земельных участков в городах, не возможно получить достоверные выводы о количестве и составе правообладателей, о характеристиках объектов недвижимости. Полученные данные не могут быть использованы ни для каких целей, поскольку не соответствуют действительности.

Очевидно, что при «помощи» таких способов регистрации связь между объектами недвижимости скрыта. Соответственно взаимосвязь, взаимные интересы правообладателей смежных земельных участков, собственников расположенных рядом зданий и т.д. не могут быть не только учтены, но и выявлены.

Указанные правовые реестры, по сути предназначены для дробления на части комплексов недвижимости и маскировки чужих прав и взаимных обязательств, нацелены на создание видимости безхозяйных вещей и способствуют захвату недвижимости.

Приложение 1.

Нельзя не увидеть «специфический подход» к градостроительному законодательству и хотя бы кратко показать, как это напрямую связано с темой данного обзора.

Не первое десятилетие продолжаются действия по изменению градостроительного законодательства, позволяющие использовать в том числе ГрК Москвы, ГрК РФ для непредусмотренных целей – для возникновения, изменения и прекращения имущественных прав, используя неполноту имущественных, земельных реестров и отсутствие в них сведений о миллионах правообладателей недвижимости.

Подразделение Правительства Москвы – Москомархитектура, имея одной из своих функций подготовку градостроительного законодательства, использует для своей деятельности такие информационные источники, как кадастр, реестр прав, ИАИС ОГД (интегрированная автоматизированная информационная система обеспечения градостроительной деятельности города Москвы), ИС РЕОН (информационная система "Реестр единых объектов недвижимости") и др.

Данные источники содержат (за исключением реестра прав) статистические сведения. Информационное наполнение органа статистики - Кадастра недвижимости - производилось самими городскими учреждениями. При этом надо отметить, что передача сведений в Кадастр (с 2000 г – земельный, с 2008 г. – Кадастр недвижимости) была для собственников имущества добровольной и необязательной. Передача сведений в Реестр прав — также не была обязательной, пока не возникала необходимость регистрации новых сделок и передачи прав.

Должностные лица и административные органы Москвы, на протяжении 90-х и 2000-х годов выполнявшие действия по переучету недвижимости, включая земельные участки на территории города, одновременно были заказчиками (разработчиками) градостроительной нормативной базы Москвы.

Имея возможность саботировать действия по выявлению правообладателей и объектов недвижимости, заинтересованные лица заблокировали сведения о подавляющем числе правообладателей недвижимости, скрыли сведения о большинстве земельных участков города. Кроме того, внесли в московские нормативные акты требования использовать для определения заинтересованных лиц и установленных прав на недвижимое имущество вышеуказанные статистические ресурсы. Передача полностью искажённой информации в эти ресурсы производилась подконтрольными городской администрации учреждениями.

К примеру, возможность образования нового участка по месту расположения ранее созданного и зарегистрированного в советский период земельного участка, сведения о котором не переданы в кадастр и реестр прав, весьма вероятна и зависит от условий, содержащихся в **Законе г. Москвы от 19.12.2007 N 48** (ред. от 23.11.2016) **"О землепользовании в городе Москве»,** в котором сведения из реестра прав и кадастра являются основанием для решения о предоставлении или отказе в предоставлении земельного участка:

(ч.5.ст 4.1) «Основаниями для принятия до 1 января 2020 года решения об отказе в предоставлении земельного участка без проведения торгов наряду с основаниями, предусмотренными статьей 39.16 Земельного кодекса Российской Федерации» являются :

«5) наличие прав третьих лиц на земельный участок, оформленных в установленном порядке и препятствующих в соответствии с законодательством Российской Федерации принятию решения о предоставлении земельного участка в собственность без проведения торгов»,«13) пересечение границ земельного участка с границами иных земельных участков, поставленных на кадастровый учет».

В связи с приведенными обстоятельствами выпуск градостроительных документов – проектов планировок кварталов, районов, проектов межевания а так же проектов «актуализации» Генерального плана города, Правила землепользования и застройки (ПЗЗ), которые не содержат сведений о наличии на территории города недвижимости, принадлежащей частным лицам, может использоваться для завладения и распоряжения чужим имуществом.

Кроме того, Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) г. Москвы (в том числе, представленные на публичные слушания в ноябре 2016 года) являются подготовкой к застройке территорий.

Такие показатели как плотность и высотность застройки, устанавливаемые ПЗЗ (документом градостроительного зонирования), относятся только к новым объектам (в т.ч. к новым кварталам), не могут распространяться на уже застроенные территории, объекты на которых построены, а пользование определено принятыми государственной властью проектами планировок.

Планирование сплошной (новой) застройки там, где расположены ранее застроенные, не подлежащие сносу кварталы, можно рассматривать как подготовку к уничтожению чужого имущества.

Такое планирование на не предусмотренных для застройки, реконструкции территориях не может производится и не должно оплачиваться из бюджетных средств.

Нормативные акты, связанные с регулированием градостроительных правоотношений, прямо указывают на то, что градостроительное зонирование производится с целью последующей застройки территории.

Так в положениях принятого в 1998 году **Закона г. Москвы от 09.12.1998 N 28 "О градостроительном зонировании территории города Москвы" содержались следующие определения:**

«Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе:
- строительное назначение планировочного района (квартала, участка территории) - установленный тип застройки, характеризуемый показателями плотности застройки и высоты зданий и сооружений в пределах указанной территории»;

«Статья 6. Типы строительного назначения кварталов и планировочных районов. Квартал, планировочный район относятся к одному из указанных выше типов, если:
- плотность застройки территории квартала, планировочного района соответствует показателям типов низкоплотной (I), среднеплотной (II), высокоплотной (III) застройки; (в ред. Закона г. Москвы от 01.12.1999 N 41)
- более одной трети площади ***всех застраиваемых участков территории*** *в границах квартала, планировочного района занимают участки каждого из типов высоты застройки, обозначенных буквами в скобках, а участки каждого из остальных типов высоты застройки занимают менее одной трети площади* ***всех застраиваемых участков территории в границах квартала, планировочного района»****.*

Из приведенных положений следует, что речь идет о ещё не застроенных, а только предназначенных к застройке территориях. Типы кварталов определяются планируемыми параметрами будущей застройки, а не характеристиками уже построенных зданий.

Тем не менее, представленный в ноябре 2016 года на публичные слушания, градостроительный документ (ПЗЗ), распространял своё действие на всю территорию столицы и содержал следующие предложения:

«Во всех территориальных зонах города Москвы (за исключением территориальных зон, для которых градостроительный регламент не устанавливается) в качестве минимальной площади для застроенного земельного участка устанавливается площадь, занимаемая расположенными на нем зданиями, сооружениями и иными объектами, вычисленная в габаритах наружных стен с учетом отмостки указанных зданий, сооружений,объектов» (п.3.4.1 Проекта ПЗЗ.г.Москвы);

«Минимальные отступы зданий, сооружений от границ земельных участков во всех территориальных зонах в городе Москве не устанавливаются». (п.3.4.2. Проекта ПЗЗ г.Москвы).

Такие действия представляют собой очередной рецидив непризнания результатов приватизации жилого фонда, границ ранее установленных органами власти земельных участков.