

О праве граждан на землю в городах и провал земельной реформы

Недвижимое имущество, которое принадлежит нам, было создано в разное время, возникло согласно законам, действовавшим в разные периоды 20-го века.

В те же времена возникли гражданско-правовые отношения, которые определяют сегодня наши права на квартиры, здания и земельные участки.

Не обратившись к законам, на основании которых было создано принадлежащее нам имущество, мы будем долго сотрясать воздух, но не найдем юридической опоры для защиты наших прав.

Хочу подчеркнуть, что данный материал не является историческим обзором, предлагающим ради чистой схоластики вступить в условный спор о более не существующих законах, ушедших временах и упущенных возможностях.

Попытка граждан, в том числе собственников многоквартирных домов, добиться признания права на земельные участки в границах первичных землеотводов наталкивается на сопротивление.

Спор многие годы проходит с позиций: больше или меньше метров, какие использовать методики подсчета, какие органы провели правильные или неправильные регистрационные действия.

У граждан, которые не занимаются вопросами регистрации прав, может возникнуть впечатление, что определение площадей и границ земельных участков в процессе сегодняшнего межевания делается впервые, иначе логика трат бюджетных средств, составления многочисленных проектов и планов не имеет под собой никаких оснований.

В связи с многолетними спорами давно ушла в тень основная причина, породившая возможность перерегистрации земельных участков.

Может быть стоит посмотреть, позволял ли все эти годы закон сомневаться в самом существовании отведенных земельных участков, зарегистрированных в площадях и границах для эксплуатации жилых зданий.

Обратимся к постаравшейся от исторических спекуляций действительности.

В интересующий нас исторический период возникновения большей части жилого фонда действовало: 2 Земельных кодекса РСФСР,

каждым из которых устанавливались правила отвода земельных участков, в том числе под строительство:

первый из них действовал с 1922 г. до 1971 г.)

следующий – с 1970 по 1991,

17-ая статья этого Кодекса так и называлась – «Недопустимость пользования земельным участком до оформления землепользования» – и запрещала: ***«Приступить к пользованию предоставленным земельным участком до установления соответствующими землеустроительными органами границ этого участка в натуре (на местности) и выдачи документа, удостоверяющего право пользования землей»***

кроме того, наши с вами дома не получили бы земельных участков, если бы в течение 45 лет не действовало "Положение о земельных распоряжках в городах" (с 1925 г. до 1971 г.)

и "Правила о порядке застройки города Москвы", действовавшие в течение 53-х лет (с 1935 г. до 1988 г.), которыми категорически запрещалось какое-либо строительство на отведенных для этого земельных участках;

В советское время земельные участки, предоставленные под строительство, были связаны с построенным объектом всё время его существования. Только в случае разрушения объекта, земельный участок терял свое назначение.

Любое строительство на не отведенном для этой цели земельном участке считалось уголовным преступлением. В этом случае, руководители государственных учреждений и предприятий и другие виновные лица привлекались к ответственности в том числе по нескольким статьям Уголовного Кодекса.

Так на основании продолжающего действовать Постановления Совета Народных Комиссаров РСФСР от 22 мая 1940 г. N 390 «О мерах борьбы с самовольным строительством в городах, рабочих, курортных и дачных поселках», предусматривается: **«За самовольное строительство без надлежащего письменного разрешения руководители государственных учреждений и предприятий, и другие лица привлекаются к ответственности в установленном законом порядке»**,

кроме того, согласно этому же Постановлению, к уголовной ответственности привлекаются работники органов государственной власти, допустившие самовольное строительство и не принявшие меры к привлечению к уголовной ответственности самовольных застройщиков.

Поэтому любые уверения, что строительство наших домов могло производиться в чистом поле на неотведенной земле, не соответствует законодательству советского времени и многочисленным учетным документам тех лет, и, есть основание полагать, подобные заявления преследуют заведомо неблагоприятные цели.

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

Постановлением СНК СССР, ЦК ВКП(б) от 10.07.1935 N 1435 был принят Генеральный план реконструкции города Москвы.

В дальнейшем, Постановлением Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 3 июня 1971 г. N 354 утвержден Генеральный план развития г. Москвы.

Согласно указанным документам, любое строительство должно быть согласовано с генеральным планом городского поселения (в случае Москвы – с Генеральным планом развития города).

Для выдачи Разрешения на любое строительство в Москве, должно было быть:

- принято решение Мосгорисполкома о предоставлении земельного участка для этого вида использования,
- в установленном порядке согласована и утверждена проектная документация на строительство здания,
- утвержден проект планировки, так называемой единицы территориального планирования – городского квартала или микрорайона,
- подписан акт о землепользовании с отделом городских земель Главного архитектурного управления Мосгорисполкома.

Если все уже было сделано ранее, земельные участки были предоставлены согласно градостроительным нормативам, в соответствии с санитарными нормами и противопожарным требованиями, жилые кварталы в соответствии с законодательством были обеспечены всеми необходимыми элементами благоустройства: спортивными, детскими площадками, озелененными территориями, то в таком случае на каком основании проводятся работы по повторному планированию территорий, а домам повторно определяются земельные участки?

Земельная регистрация в городах РСФСР проводилась одновременно с регистрацией прав на строения.

Ещё Земельным [кодексом](#) РСФСР 1922 года была **введена система земельной регистрации**.

С 25 года Декретом ВЦИК, СНК РСФСР от 13.04.1925 г. "Положение о земельных распорядках в городах") устанавливалось: **«Все земли и водные пространства в пределах городской черты, в чьем бы ведении они ни находились, подлежат земельной регистрации»**, которая возлагалась на органы исполнительных комитетов.

Требуется развеять еще один миф, касающийся имущественного учета в СССР.

Бюро технической инвентаризации с момента своего учреждения, как орган государственной регистрации занималось в первую очередь вопросами регистрации имущественных прав на земельные участки и здания. Используя официальные документы, можно процитировать, что данный орган занимался: «восстановлением документации на право владения строениями и пользования земельными участками» Что: **«Основными документами, подтверждающими право владения строениями и право пользования земельными участками, являются следующие документы или заверенные копии с них:**

а) нотариально засвидетельствованные договоры купли-продажи, мены, дарения и завещания права владения строениями;

б) договоры на право застройки;

в) решения народных судов, подтверждающие право собственности или право застройки;

г) договоры аренды;

д) выписки из реестров нотариальных контор об удостоверении договора отчуждения строений или права застройки.

2. При отсутствии указанных документов или заверенных копий с них, непосредственно подтверждающих право владения строениями и право пользования земельными участками, косвенно подтверждающими это право могут служить следующие документы:

а) обязательства по банковским ссудам на строительство жилых домов;

б) акты отвода участков под строительство;

в) выписки из решений исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся об отводе земельных участков под строительство и о разрешении этого строительства;...»

Следует констатировать, что бюро инвентаризации являлось учетным органом при Мосгорисполкоме (как сейчас бы мы сказали – при Правительстве Москвы) и хранило документы на здание и земельные участки, отведенные под их строительство и эксплуатацию, и, в случае утраты, выдавало возобновительные документы о праве владения (собственности) на здания и строения и о праве пользования земельными участками.

Опираясь на комплекс государственного учета имущества в РСФСР, в русле экономических реформ, в 90-е годы было подготовлено несколько законодательных актов, предполагавших передачу сведений о ранее учтенных земельных участках в информационную базу создающегося земельного кадастра.

Бездействие по передаче документов на земельные участки и подготовило почву для нынешних перемигиваний.

Незнание законов, предписывавших передачу сведений о земле, не позволит понять, почему наших участков не оказалось в земельном кадастре.

В рамках экономической реформы 90-х годов была начата приватизация жилищного фонда в РСФСР, объявлен платный принцип пользования землей и введено право собственности на землю для граждан и (или) их коллективов, то есть для иных лиц, кроме государства.

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

На основании ст. 5 этого Закона и положений Земельного кодекса РСФСР 1991 года к новым собственникам жилых зданий переходили права пользования земельными участками, предоставленными под строительство и эксплуатацию этих зданий, в размере пропорционально долям собственности на строение.

Закон «О земельной реформе» N 374-1 от 23 ноября 1990 года устанавливал два этапа реформы. На первом этапе уточнялся состав земельного фонда страны, за местными Советами народных депутатов закреплялись права по распоряжению землей, а на втором этапе земли закреплялись в собственность и пользование, как имеющиеся землепользования, так и вновь предоставляемые земельные участки.

Совместным постановлением Госкомзема (Государственного комитета по земельной реформе) и Правительства Москвы от 15 октября 1991 №126-2 в качестве органа управления по проведению земельной реформы в г.Москве был создан Московский земельный комитет, в основные задачи и функции которого входили **инвентаризация** городских земель, **ведение государственного кадастра** городских земель Москвы и лесопаркового защитного пояса, а так же **создание и введение в действие системы платного пользования** земельными участками, и организация работ по **перерегистрации всех земельных участков и землепользователей.**

Законом РСФСР от 11.10.1991 N 1738-1 "О плате за землю" и «Временным Положением о земельных платежах в городе Москве», утвержденными Постановлением Правительства Москвы от 31.03.92 года №174а «О ходе реализации мероприятий по земельной реформе в г.Москве» были установлены ставки земельного налога и определены налогоплательщики, а именно [цитата] *«Правительство Москвы постановляет: собственники, а также землевладельцы и землепользователи, наделенные правом пользования землей в соответствии с Решениями бывшего Мосгорисполкома до подтверждения права, границ и условий пользования землей облагаются ежегодным земельным налогом».*

Заметим, что это касается большинства нас всех, граждан, которые получили жилые дома в собственность в рамках приватизации жилого фонда, земельные участки для строительства и эксплуатации которых были предоставлены решениями Мосгорисполкома. (Правительства Москвы советского времени).

С кого должна была взиматься плата за землю?

[цитата Постановление Правительства Москвы от 31.03.92 года №174а] *«Плата за землю взимается со всех предприятий, организаций, учреждений и граждан, имеющих в собственности, владении или пользовании земельные участки».*

То есть, собственники зданий, фактически занимающие земельные участки, должны были платить налог.

[цитата Постановление Правительства Москвы от 31.03.92 года №174а] *«В облагаемую*

налогом площадь включаются земельные участки, занятые строениями и сооружениями, участки, необходимые для их содержания, а также санитарно-защитные зоны объектов, технические и другие зоны, если они не предоставлены в пользование другим юридическим и физическим лицам».

«За земельные участки с расположенными на них строениями, находящимися в общей собственности нескольких физических и юридических лиц, земельный налог исчисляется каждому из этих собственников соразмерно их доле на эти строения».

Из приведенных документов, мы видим, что законодательство начала 90-х годов уже пришло к тому, что сегодня воспринимается, как более чем 20-ти летняя деятельность и постепенное развитие реформ, закрепленное в действующих законодательных актах, начиная от Жилищного кодекса, и заканчивая Гражданским.

Для уточнения имеющихся границ и площадей земельных участков было предписано провести работы по инвентаризации земель в 1992-1995-х годах, в том числе в г.Москве, за счет бюджетных средств, поступающих от взимания земельного налога и арендной платы за землю – Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.1992 г. № 622.«О совершенствовании ведения государственного земельного кадастра в Российской Федерации», которым было утверждено Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра.

К 93 году все основные вопросы, связанные с передачей зданий и земельных участков, **были сформулированы** в действующем законодательстве.

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

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

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

Этим же Постановлением было предписано: **«Москомимуществу, Регистрационной палате города Москвы, бюро технической инвентаризации в I квартале 94-го 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 для обмена накопленной информацией».**

То есть БТИ должно было передать в Московский земельный комитет сведения о земельных участках.

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

С 25.01.1994 г. и до 19 августа 2014 г. (в августе этого года Регламент прекратил своё существование) **продолжающаяся инвентаризация земель и перерегистрация префектами землепользователей (а также регистрация новых землепользователей) производились одновременно**, в нарушение федеральных нормативных актов, которые предписывали вначале определить существующие землепользования и возможность предоставления каких-либо земель, а только потом закреплять земельные участки за новыми землепользователями или перерегистрировать имеющихся.

В следующем отчете в 1996 г., в Постановлении №458-49 «О ходе ведения государственного кадастра в городе Москве» Правительство Москвы и Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству сообщили о завершении, в рамках создания земельного кадастра г.Москвы, работ по полной инвентаризации городских земель (95%), о произведенной первичной регистрации 25 тыс.предприятий — землепользователей и оформлении 10 тысяч 500 договоров аренды и гос.актов на землю.

И в подтверждение того, что регистрация прав граждан на земельные участки многоквартирных домов не производилась, в этом же Постановлении Москомзему предписано совместно с налоговой инспекцией по г.Москве и Департаментом муниципального жилья в IV квартале 1996 года разработать *«концепцию оформления прав на землю в жилой застройке, в том числе при приватизации квартир»*. Заметим, что к этому времени приватизация квартир уже шла 5 лет.

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

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

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

Право на землю в городах для граждан, ставших собственниками жилых и нежилых помещений, предусмотренное законодательно, начиная с закона о приватизации жилья не реализовано до сегодняшнего дня.

Громогласно гарантированное право на принадлежащее нам в силу закона имущество (*«Государственная регистрация возникновения, перехода, ограничения (обременения) или прекращения права на жилое или нежилое помещение в многоквартирных домах одновременно является государственной регистрацией неразрывно связанного с ним права общей долевой собственности на общее имущество» – ч.2 ст.23 Федерального Закона от 21.07.1997 N 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»*) **не выдержало столкновения с действительностью.**

Сложившая реальность последних 20-ти лет демонстрирует нам, что без выдачи акта, договора, свидетельства имущественные права, указанные в законах, «отстоять» крайне трудно.

В отсутствие практических действий по передаче документов на зарегистрированные государственным учетом земельные участки в базу земельного кадастра, был потерян год — два, а потом постепенно началось перераспределение земли, в пользу тех, кто раньше понял ценность такого по сути вечного ресурса.

Имущество, права на которое не оформлены документально, а мы можем говорить о том, что здания и ранее зарегистрированные земельные участки в процессе приватизационных действий переходили гражданам по закону, но документально были оформлены только квартиры, это имущество в целом стало уязвимым.

**Была создана видимость практически безхозяйного имущества,
поскольку документы на него не переданы гражданам в течение 24 лет.**