



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ
CHAMBER OF COMMERCE AND INDUSTRY OF ROSTOV REGION

Россия, 344022, г. Ростов-на-Дону, пр. Кировский, 40а, тел./факс: +007 (863) 2687600, 2687601
40a Kirovskiy ave., Rostov-on-Don, 344022, Russia, tel.: +007 (863) 2687600, 2687601
e-mail: tpp@rostel.ru www.tpp.tis.ru

№ 214-01/08

« 17 » марта 20 11.

Министерство
имущественных и земельных
отношений, финансового
оздоровления предприятий,
организаций Ростовской области

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по результатам проведения экспертизы

Административного регламента по предоставлению государственных услуг в
сфере предоставления физическим и юридическим лицам земельных
участков, находящихся в государственной собственности Ростовской области,
в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренду и
безвозмездное срочное пользование

Торгово-промышленной палатой Ростовской области (аккредитована в
качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы
на коррупциогенность, распоряжением Министерства юстиции Российской
Федерации от 1 сентября 2009 г. № 3176-р) в соответствии со статьей 6
Федерального закона "О противодействии коррупции", статьей 5
Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных
правовых актов и проектов нормативных правовых актов», статьей 12 Закона
Российской Федерации «О торгово-промышленных палатах в Российской
Федерации» проведена независимая экспертиза Административного
регламента по предоставлению государственных услуг в сфере
предоставления физическим и юридическим лицам земельных участков,

находящихся в государственной собственности Ростовской области, в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренду и безвозмездное срочное пользование (далее - Административный регламент).

Административный регламент утвержден приказом Минимущества Ростовской области от 16 сентября 2010 г. № 36 и размещен на сайте Минимущества Ростовской области (<http://kugi.donland.ru/Default.aspx?pageid=92606>).

Поводом для производства независимой экспертизы явились обращения организаций и индивидуальных предпринимателей по вопросу соответствия Административного регламента требованиям федерального законодательства.

По результатам независимой экспертизы установлено следующее.

1. В соответствии с названием и пунктами 1, 2 Административного регламента основной целью его разработки является повышение качества предоставления и доступности государственной услуги в сфере предоставления физическим и юридическим лицам земельных участков, находящихся в государственной собственности Ростовской области, на которых расположены здания, строения, сооружения, в собственность, постоянное (бессрочное) пользование, аренду и безвозмездное срочное пользование физическим и юридическим лицам.

Административный регламент определяет сроки и последовательность действий (административные процедуры) данной государственной услуги (пункт 1). При этом в силу положений пункта 3 Административного регламента получателями услуги являются:

- 1) при предоставлении земельного участка в собственность - собственники объектов недвижимости, ранее находившихся в государственной собственности, и расположенных на земельных участках, находящихся в государственной собственности Ростовской области;
- 2) при предоставлении земельного участка в аренду или безвозмездное срочное пользование - лица, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или безвозмездном пользовании здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной собственности Ростовской области, обратившиеся в целях;

3) при предоставлении земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование – юридические лица, имеющие в оперативном управлении недвижимое имущество, расположенное на земельном участке, находящемся в государственной собственности Ростовской области.

Из данного пункта Административного регламента следует, что государственная услуга по предоставлению в собственность земельных участков не распространяется на лиц, имеющих на праве собственности недвижимое имущество, ранее не принадлежащее государству.

По мнению Торгово-промышленной палаты Ростовской области, указанное ограничение прав собственников объектов недвижимости, ранее не находившихся в государственной собственности, противоречит федеральному и областному законодательству.

Областным законом Ростовской области от 22.07.2003 N 19-ЗС (ред. от 10.06.2010) "О регулировании земельных отношений в Ростовской области" установлено, что управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной собственности Ростовской области, осуществляют специальный орган исполнительной власти по управлению и распоряжению земельными участками (статья 5).

В качестве такого специального органа определено Минимущество Ростовской области (постановление Администрации области от 18.02.2004 N 88 с последующими изменениями и дополнениями). К компетенции министерства отнесено управление и распоряжение, включая приватизацию, земельными участками, находящимися в государственной собственности Ростовской области.

Как следует из пункта 1 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации, граждане и юридические лица, имеющие в собственности здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, имеют исключительное право на приватизацию таких земельных участков.

Пунктом 1 статьи 2 Федерального закона от 25.10.2001 N 137-ФЗ "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" до 1 января 2012 г. продажа земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на льготных условиях собственникам недвижимого имущества, выкупленного у государственного или муниципального образования.

Данное положение федерального закона о льготных условиях выкупа не исключает возможность приобретения юридическими и физическими лицами, имеющими в собственности здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, таких земельных участков в собственность.

При таких обстоятельствах обозначенная Административным регламентом в предмете регулирования государственная услуга не совпадает по объему правового регулирования с фактически осуществляющей государственной услугой.

При разработке и утверждении Административного регламента не учитывалось, что в соответствии с пунктом 4 статьи 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» административный регламент устанавливает порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Отсюда следует, что административные регламенты не могут предусматривать выборочный подход к субъектам, которые в силу федерального и регионального законодательства имеют право на получение соответствующей государственной (муниципальной) услуги.

Отсутствие регламентации регулируемой государственной услуги в отношении всех лиц, имеющих право на ее получение, связанных с этим прав и обязанностей граждан и организаций в силу положений подп. «б» пункта 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 года № 96) (далее – Методика) отнесено к коррупциогенным факторам.

2. Административный регламент не регулирует процедуры, необходимые для выполнения требований статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации и пункта 8 статьи 28 Федерального закона "О приватизации государственного и муниципального имущества".

В частности, Административный регламент не предусматривает необходимость совершения действий (процедуры), направленных на проверку:

отсутствия ограничений для оборота земельного участка;

наличия запрета приватизации, установленного федеральным законом, либо по причине его резервирования для государственных или

муниципальных нужд на основе нормативных правовых актов органов государственной власти о резервировании, использования его для других целей (государственных или публичных нужд).

Такие пробелы правового регулирования создают необоснованно широкие пределы усмотрения для правоприменителя, возможность выборочного изменения объема прав физических лиц и организаций по усмотрению Минимущества области, что в силу требований подп. «а», «в» пункта 3 Методики отнесено к коррупциогенным факторам.

3. Как следует из пункта 3 Административного регламента лица, имеющие право на получение государственной услуги, обращаются в Минимущество области в целях «получения распоряжения» о предоставлении земельного участка в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование.

Пунктом 8.1 Административного регламента установлено, что конечным результатом предоставления услуги является:

принятие распоряжения о предоставлении в собственность за плату земельного участка с расчетом цены выкупа земельного участка;

принятие распоряжения о предоставлении в постоянное (бессрочное) пользование земельного участка;

принятие распоряжения о предоставлении в аренду или безвозмездное срочное пользование земельного участка.

Вместе с тем само по себе распоряжение министерства не может рассматриваться как результат исполнения государственной услуги.

Поскольку государственная услуга обозначена как "предоставление в собственность, аренду, бессрочное пользование земельных участков, находящихся в собственности Ростовской области" результатом ее исполнения может выступать только юридический факт, с которым закон связывает возникновение указанных прав и обязанностей:

- принятие решений о предоставлении в собственность (аренду, бессрочное пользование) граждан и юридических лиц земельных участков либо об отказе в предоставлении земельных участков в собственность (аренду, бессрочное пользование);

- заключение договоров купли-продажи (аренды) земельных участков;

- оформление и подписание актов приема-передачи земельных участков.

Как уже отмечалось, согласно пункту 1 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений, имеют исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права их аренды или бессрочного пользования в порядке и на условиях, установленных данным Кодексом, федеральными законами.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Определении от 12.05.2005 N 187-О, из пункта 6 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в системной связи с иными его нормами вытекает обязанность исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления с учетом обеспечения баланса публичных и частных интересов подготовить проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направить его заинтересованному лицу - собственнику расположенного на этом участке здания, строения, сооружения.

Кроме того, для приобретения прав на земельный участок граждане и юридические лица обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления с «заявлением о приобретении прав на земельный участок» (пункт 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации).

Отсюда следует, что целью обращения физических и юридических лиц в Минимущество области является не получение соответствующего распоряжения, а приобретение указанного в законе права на земельный участок (собственности, аренды, бессрочного пользования).

Подготовка и принятие распоряжения Минимущества области о предоставлении земельного участка в собственность (аренду, пользование) следует рассматривать не как результат оказания государственной услуги, а только как составную часть процесса по оказанию государственной услуги.

Торгово-промышленная палата Ростовской области полагает, что в отмеченной части Административный регламент противоречит федеральному и областному законодательству, нарушает права и интересы организаций и физических лиц.

Президент
Торгово-промышленной палаты
Ростовской области

Н.И.Присяжнюк