

**Протокол заседания Экспертной группы по вопросу
«Обсуждение итогов общественной экспертизы проекта федерального
закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской
Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в
части перехода от деления земель на категории к территориальному
зонированию»**

- Дата проведения:* 07.07.2016 г
- Время проведения:* Начало – 11-00,
Окончание – 13-00
- Место проведения:* г. Москва, пл.Миусская, д.7, стр.1
- Организатор:* Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса и развитию сельской территории
- Председатель:* **Уваркина Евгения Юрьевна,**
председатель Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса и развитию сельской территории
- Секретарь:* **Гуськов Андрей Евгеньевич,**
член Научно-Консультативного Совета при Общественной палате Российской Федерации
- Участники:* **Мирошниченко Сергей Георгиевич,**
заместитель руководителя Росреестра (заместитель председателя экспертной группы)
Бутовецкий Алексей Игоревич,
заместитель руководителя Аппарата Комитета Государственной Думы по земельным отношениям и строительству
Гаврилова Анна Валентиновна,
начальник отдела государственного мониторинга земель и землеустройства Минсельхоза России
Гусев Андрей Владимирович,
заместитель начальника отдела развития земельных отношений Департамента недвижимости Минэкономразвития России (секретарь экспертной группы)

Айрапетова Вартануш Ассатуровна,

заместитель начальника отдела смежного законодательства
Правового департамента Минприроды России

Береговских Анна Николаевна,

генеральный директор ООО «Институт Территориального
Планирования «Град»

Баскакова Галина Викторовна,

начальник отдела реализации земельной политики в
муниципальных образованиях и мобилизации
дополнительных доходов Департамента имущественных и
земельных отношений Воронежской области

Чапылинских Светлана Владимировна,

ведущий советник отдела реализации земельной политики в
муниципальных образованиях и мобилизации
дополнительных доходов Департамента имущественных и
земельных отношений Воронежской области

Чабанов Александр Николаевич,

советник отдела развития растениеводства Департамента
аграрной политики Воронежской области

Шалыгина Юлия Владимировна,

начальник отдела территориального планирования
Управления архитектуры и градостроительства
Воронежской области

Чернышов Алексей Евгеньевич,

начальник управления территориального планирования
и архитектуры Министерства строительства Тверской
области

Подорожная Елена Викторовна,

главный специалист-эксперт отдела организационно-
кадровой работы и правового обеспечения Министерства
сельского хозяйства Тверской области

Звягинцев Василий Иванович,

исполнительный директор Союза комплексного
проектирования и землеустройства сельских территорий

Алакоз Валерий Владимирович,

президент Российской Ассоциации частных землемеров

Повестка:

1. Обсуждение экспертного заключения Росреестра.
2. Методика и способы проведения работ по территориальному зонированию.
3. Способы сохранения сельскохозяйственных земель, находящихся в границах населенных пунктов.

Экспертной группой при Комиссии Общественной палаты Российской Федерации по вопросам агропромышленного комплекса и развитию сельских территорий 7 июля 2016 г. проведено заседание, в рамках которого был обсужден ряд вопросов касающихся порядка реализации проекта федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» (далее – Законопроект).

Экспертная группа отмечает, что за период, прошедший после предыдущего заседания, состоявшегося 12 апреля 2016 года, членами экспертной группы была проделана большая работа по анализу представленных предложений, касающихся методов и технологий выполнения работ по переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

Заслушав и обсудив выступления представителей Общественной палаты Российской Федерации, Минэкономразвития России, Минсельхоза России, Росреестра, Союза комплексного проектирования и землеустройства сельских территорий (Росземпроект), Государственного университета по землеустройству, Почвенного института им. В.В. Докучаева, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций, выполняющих планировочные, картографические, кадастровые и землеустроительные работы, Экспертная группа отмечает следующее:

1. Предложения, касающиеся методики и технологии выполнения работ в рамках перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию, а также оценка трудозатрат на выполнение этих работ и их стоимости, разработанные и представленные Росреестром, относятся исключительно к одному виду работ, а именно, – к определению границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения. Предложения по определению границ особо ценных сельскохозяйственных земель и разработке сельскохозяйственных регламентов Росреестром на данный момент не подготовлены, в связи с отсутствием распоряжения вышестоящего органа (Минэкономразвития России).

2. Методика и технология выполнения работ по определению территориальных зон сельскохозяйственного назначения, предложенная Росреестром, в целом поддержаны членами Экспертной группы. При этом был высказан ряд замечаний к предложенному методу расчета трудоемкости и стоимости выполнения работ, а именно:

а) Учитывая, что территориальная зона является объектом землеустройства и ее границы определяются в процессе землеустройства, а содержание кадастровых

работ по своим целям, выполняемым задачам, технологиям и трудозатратам отличается от содержания землеустроительных работ, расчет стоимости данных работ целесообразно производить не по «Методике определения платы и предельных размеров платы за проведение кадастровых работ федеральными государственными унитарными предприятиями, находящимися в ведении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, в целях выдачи межевого плана» (Приказ Минэкономразвития № 14 от 18.01.2012 г.), а в соответствии со Сборником цен и общественно необходимых затрат труда (ОНЗТ) на изготовление проектной и изыскательской продукции землеустройства, земельного кадастра и мониторинга земель (Утвержденного Приказом Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству от 28 декабря 1995 г. № 70) в действующей редакции с применением утвержденного в установленном порядке коэффициента-дефлятора, как это делается на практике землеустроительными организациями.

б) Представляются недостаточно точными предлагаемые оценки объемов по некоторым видам работ (в человеко-часах). Так, архивные материалы в большинстве случаев устарели и физически обветшали. Они представляют собой, как правило, бумажные карты, наклеенные на тканевую основу (марлю). Для их сканирования и последующей оцифровки потребуется в среднем не 3 человеко-часа на одно так называемое бывшее хозяйство (территория бывшего колхоза или совхоза), как предусмотрено расчетом Росреестра, а не менее 3 человеко-дней (т.е. в среднем не менее 24 человеко-часов).

в) По оценкам экспертов расценки на приобретение данных дистанционного зондирования земли в необходимом качестве разрешения изображения, требуемом для выполнения работ, занижены ориентировочно в два раза.

г) Необходимые объемы выполнения полевых работ будут зависеть от наличия и состояния исходных материалов в каждом отдельном субъекте Российской Федерации. В предложениях Росреестра эти работы заложены в минимальных объемах. По оценкам экспертов расходы на полевые работы должны быть увеличены не менее чем в три раза. Конкретная величина расходов на полевые работы для каждого субъекта Российской Федерации должна быть определена по результатам реализации пилотных проектов.

д) Необходимые трудозатраты на выполнение графических работ существенно недооценены.

Так, согласно расчетам Росреестра, на выполнение графической части плана территориальной зоны площадью 5 тысяч гектаров предполагаемые затраты составляют 4 человеко-часа. Следует отметить, что в соответствии с Законопроектом при составлении карты территориальной зоны на нее наносятся границы самой территориальной зоны, а также границы сельскохозяйственных

угодий, местоположения мелиоративных систем, границы населенных пунктов и т.д. По оценкам экспертов даже при наличии самого современного оборудования выполнение такого объема работ требует временных затрат значительно превышающих 4 человеко-часа.

Необходимо также принять во внимание дефицит квалифицированных кадров, способных осуществлять вышеописанные работы, а также недостаточную оснащенность местных организаций (потенциальных исполнителей) современным оборудованием. В результате фактические трудозатраты необходимо увеличить не менее чем в 5 раз. Конкретная же величина расходов на полевые работы для каждого субъекта Российской Федерации должны быть определена по результатам реализации пилотных проектов.

Кроме того, расчет стоимости работ по определению границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения должен охватывать всю площадь земель сельскохозяйственного назначения 385 500 тыс. га. При этом, Росреестр в своих расчетах учел только 125 325 тыс. га, мотивируя это тем, что значение имеет количество земельных контуров в усредненном бывшем хозяйстве, а не его площадь. Тем не менее, протяженность границ, которые должны быть отражены на графических материалах зависит от охватываемой площади, поэтому предложенный Росреестром расчет нельзя признать корректным.

Таким образом, оценка трудоемкости и стоимости работ по определению границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения по мнению присутствовавших экспертов требует от Минэкономразвития России (Росреестра) существенного пересмотра и корректировки с учетом изложенных выше замечаний.

3. Участники заседания пришли к общему мнению о том, что работы по переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию должны выполняться в два этапа:

1-й этап – Определение границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения;

2-й этап – Определение границ территориальных зон особо ценных сельскохозяйственных земель, одновременно с разработкой сельскохозяйственных регламентов.

При этом, до полного завершения обоих этапов (т.е. выполнения сельскохозяйственного зонирования, определения границ особо ценных сельскохозяйственных земель и разработки сельскохозяйственных регламентов, включая определение видов разрешенного использования и установление требований по рациональному использованию и охране земель), а также закрепления их результатов в кадастре и иных документах, категория земель сельскохозяйственного назначения, а также все ограничения и процедуры

регулирования, основанные на этой категории, безусловно должны продолжать действовать.

4. При выполнении работ в рамках первого этапа в качестве исходных материалов должны использоваться землеустроительные документы, находящиеся в государственном фонде данных (ГФД). Дополнительно могут быть использованы документы территориального планирования, с целью определения территорий, на которые уже разработаны градостроительные регламенты, но на которых еще не образованы земельные участки или образованные земельные участки еще не переведены в другую категорию, либо еще не изменен вид разрешенного использования. В целях сохранения особо ценных сельскохозяйственных земель и защиты их от необоснованного включения в состав земель населенных пунктов необходима организация соответствующей проверки документов территориального планирования. Проведение указанной проверки должно быть включено в состав работ, выполняемых в рамках перехода от категорий земель к территориальному зонированию, а расходы на выполнение этих работ необходимо включить в состав затрат на реализацию мероприятий по этому переходу.

При выполнении работ в рамках второго этапа необходимо определить и дифференцировать земли по пригодности для ведения сельскохозяйственного производства, установить перечень видов разрешенного использования для каждой территориальной зоны сельскохозяйственного назначения, а также требования по рациональному использованию и охране земель, что является основным содержанием разрабатываемого сельскохозяйственного регламента.

5. Участники заседания отметили сложность и трудоемкость работ, которые должны быть выполнены в ходе реализации второго этапа перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию. Основными затруднениями при выполнении таких работ являются: большой разброс в субъектах Российской Федерации и отдельных муниципальных образованиях по количеству контуров в хозяйствах, состоянию земель, наличию или отсутствию в регионах актуальных результатов обследования земель, площадях сельскохозяйственных земель в регионах и других характеристик, имеющих важное значение для определения трудоемкости и стоимости работ.

В частности, экспертами отмечено, что невозможно выделение особо ценных сельскохозяйственных земель без использования информации о почвах. В настоящее время без специального исследования невозможно дать оценку наличию, состоянию, актуальности и необходимости обновления почвенной информации по каждой конкретной территории. Если информация о состоянии почв по определенной зоне сельскохозяйственных земель отсутствует или не соответствует реальному состоянию дел, ее получение потребует существенных дополнительных затрат, которые не учтены в представленном расчете Росреестра.

В случае полного или частичного отсутствия актуальной и качественной почвенной информации, выделить и защитить особо ценные сельскохозяйственные земли в рамках выполнения мероприятий по переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию, а следовательно, обеспечить защиту таких земель не представляется возможным.

6. В этих условиях наиболее оптимальным может быть оценка трудоемкости и стоимости работ на основе проведения пилотных работ по единой утвержденной методике с обязательным хронометражем и нормированием трудозатрат. Впоследствии, по результатам реализации пилотных работ, методика может быть скорректирована, а данные о трудоемкости и стоимости работ могут быть распространены на всю территорию России.

7. Большинство экспертов, включая представителей Минэкономразвития России, считают, что невозможно перейти ко второму этапу реализации мероприятий по переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию в отношении сельскохозяйственных земель и гарантировать его качественную реализацию без принятия новой редакции Федерального закона от 18 июня 2001 г. 78-ФЗ «О землеустройстве».

8. Одной из основных задач Законопроекта является установление содержательно обоснованного, юридически проработанного, стабильного и антикоррупционного порядка перераспределения земель, то есть решение вопроса перехода земельных участков из одной территориальной зоны в другую. Должны быть установлены четкие и прозрачные механизмы, которые начнут работать после проведения территориального зонирования, определения особо ценных сельскохозяйственных земель и утверждения сельскохозяйственных регламентов, после фактической отмены категорий в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

С этой точки зрения регулирование земельных отношений уже с использованием территориального зонирования вместо категорий, теснейшим образом связано с государственным стратегическим планированием, включая планирование развития агропромышленного комплекса и сельских территорий.

В рамках подхода стратегического (проектного, целевого) планирования социально-экономического развития должно быть обеспечено соответствие механизмов территориального зонирования, заложенных в Законопроекте, необходимости решения задач стратегического планирования. Участники заседания отметили неполное соответствие существующей редакции Законопроекта этому требованию.

Правовое регулирование внесения изменений в документы территориального планирования в соответствии со стратегиями достаточно громоздко. При переходе

полностью на территориальные зоны, этот недостаток будет перенесен на все земли.

В связи с этим, механизм связи территориального планирования со стратегическим планированием, в условиях тотального территориального зонирования должен быть существенно упрощен, облегчен и технологизирован.

Принятые решения:

1. Провести следующее заседание Экспертной группы в первой декаде октября 2016 года.

2. Минэкономразвития России при утверждении методики выполнения работ по определению границ территориальных зон сельскохозяйственных земель (за исключением оценки трудозатрат и стоимости) предлагается обратить внимание на предложения, представленные Росреестром.

3. Членам Экспертной группы внести предложения по уточнению оценки трудозатрат и стоимости работ по определению границ территориальных зон сельскохозяйственных земель по каждому виду работ.

4. Членам Экспертной группы внести предложения по обязательным требованиям и видам работ, которые должны быть учтены при разработке методик проведения работ по определению границ особо ценных сельскохозяйственных земель и разработке сельскохозяйственных регламентов, а также предложения по оценке трудоемкости и стоимости этих работ.

5. Провести анализ изменений, внесенных в Законопроект профильным комитетом Государственной Думы Российской Федерации после его принятия в первом чтении.

6. Минэкономразвития России, на основании предложений, внесенных членами Экспертной группы, предлагается:

1) Утвердить порядок выполнения работ в рамках перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию в соответствии с проектом федерального закона № 465407-6 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию» в два этапа:

1-й этап – определение границ территориальных зон сельскохозяйственных земель;

2-й этап – определение границ территориальных зон особо ценных сельскохозяйственных земель с одновременной разработкой сельскохозяйственных регламентов.

2) Организовать разработку временных методик определения границ особо ценных сельскохозяйственных земель и разработки сельскохозяйственных регламентов с учетом предложений Экспертной группы.

3) Организовать выполнение пилотных работ по определению границ территориальных зон сельскохозяйственных земель, определению границ особо ценных сельскохозяйственных земель и разработке сельскохозяйственных регламентов с целью определения нормативных трудозатрат и стоимости выполнения работ для различных субъектов Российской Федерации исходя из следующих требований:

– все субъекты Российской Федерации должны быть распределены по группам с относительно близкими условиями выполнения работ с точки зрения сложности организации землепользований, наличия исходных материалов и их пригодности, наличия в регионе опыта выполнения аналогичных работ в течение последних 3-х лет;

– в каждой группе субъектов Российской Федерации должны быть выбраны для выполнения работ пилотные территории (территории бывших колхозов или совхозов) в количестве не менее 3-х;

– работы должны выполняться в соответствии с едиными методиками желательно одним и тем же исполнителем или под контролем головного исполнителя;

– в ходе выполнения работ должны быть произведены измерения времени выполнения каждого вида работ в соответствии с утвержденными методиками, определено наличие и пригодность к использованию исходных материалов, определены оптимальные объемы полевых работ, определены требования к квалификации исполнителей и оптимальный уровень оплаты их труда, определены дополнительные затраты организаций-исполнителей;

– разработанные в ходе выполнения пилотных работ нормативы должны быть распространены на территории тех субъектов Российской Федерации, которые вошли в соответствующую группу;

– в том случае, если будет получен большой разброс оценок в пределах одной и той же группы субъектов Российской Федерации, необходимо провести дополнительные пилотные работы в этой группе и перераспределить субъекты Российской Федерации между группами.

Председатель

Е.Ю. Уваркина

Секретарь

А.Е. Гуськов