

**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: 10.11.2016 г.

Время

проведения: Начало – 10-00,
Окончание – 12-45

Место

проведения: г. Москва, пл. Миусская, д.7, стр.1

Организатор:

Комиссия Общественной палаты Российской Федерации
по вопросам агропромышленного комплекса и развитию
сельских территорий

Председатель:

Уваркина Евгения Юрьевна

Председатель Комиссии Общественной палаты Российской
Федерации по вопросам агропромышленного комплекса и
развитию сельских территорий

Секретарь:

Гуськов Андрей Евгеньевич

Член Научно-консультативного совета при Общественной
палате Российской Федерации

Участники:

Мирошниченко Сергей Георгиевич

Заместитель руководителя Росреестра (заместитель
председателя экспертной группы)

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)

Баскакова Галина Викторовна

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

Чаплынских 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

Алакоз Валерий Владимирович

Президент Российской Ассоциации частных землемеров

Липски Станислав Анджеевич

Заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству

Повестка:

1. Выступление Минэкономразвития России по нижеследующим пунктам решения Протокола от 07.07.2016 г.:

1.1. по п.2 «Об учете предложений Росреестра при разработке методики работ по определению границ территориальных зон сельхозземель»;

1.2. по п.6.1. «Об утверждении порядка работ при переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию в два этапа»;

1.3. по п.6.2. «Об организации разработки временных методик определения границ особо ценных сельхозземель и сельскохозяйственных регламентов»;

1.4. по п.6.3. «О пилотных работах по определению нормативных трудозатрат и стоимости работ по п.6.1. Протокола».

2. Выступление представителей научного и экспертного сообщества по нижеследующим решениям Протокола от 07.07.2016 г.:

2.1. Уточненная оценка трудозатрат и стоимости работ по определению границ территориальных зон сельхозземель по каждому виду работ;

2.2. Обязательные виды работ в методике определения границ особо ценных сельхозземель и разработки сельскохозяйственных регламентов, а также их трудоемкость и стоимость.

3. Выступление представителей Общественной палаты Российской Федерации (далее – Общественная палата), научного и экспертного сообщества по порядку уплаты землепользователем компенсации при изменении вида разрешенного использования сельскохозяйственных земель, включенных в границы населенных пунктов.

Экспертной группой при Комиссии Общественной палаты по вопросам агропромышленного комплекса и развитию сельских территорий 10.11.2016 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).

Заслушав и обсудив выступления представителей Общественной палаты, Минэкономразвития России и Росреестра, Минсельхоза России, Государственного университета по землеустройству, Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, Экспертная группа отмечает следующее:

1. В новую редакцию законопроекта ко второму чтению включены положения, во многом соответствующие позиции Общественной палаты, ранее включенные в заключения и рекомендации по результатам обсуждений,

проведенных Общественной палатой в период с июля 2015 года по январь 2016 года.

Так, Правительством Российской Федерации по инициативе Минэкономразвития России принято положение о том, что состав сельскохозяйственного регламента и порядок его разработки устанавливается не Градостроительным кодексом Российской Федерации, а Федеральным законом 18.06.2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – Федеральный закон № 78-ФЗ). Это позволяет не подчинять вопросы аграрного планирования и организации рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения, включая особо ценные сельскохозяйственные земли, нормам градостроительного регулирования, а сконцентрировать «земельно-аграрный вопрос» в Федеральном законе № 78-ФЗ.

Дополнительные поправки к Федеральному закону № 78-ФЗ, исключающие из данного закона регулирование земельных отношений в отношении любых категорий земель, кроме земель сельскохозяйственного назначения, или после перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию, территориальных зон сельскохозяйственного назначения, создают «аграрную» направленность данного закона. Сельскохозяйственный регламент, регулируемый Федеральным законом № 78-ФЗ, становится, таким образом, полноценным инструментом государственного землеустройства сельскохозяйственных земель России, имеющим своей целью рост эффективности использования сельскохозяйственных земель и их охраны.

2. Наряду с положительными изменениями редакции рассматриваемого законопроекта ко второму чтению сохраняются проблемные положения, несущие риск невозможности реализации его основной идеи: перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию.

Во-первых, в положения Статьи 14.2, касающиеся порядка подготовки и утверждения сельскохозяйственного регламента актуальной редакции законопроекта его инициаторами были внесены изменения, устанавливающие, что подготовка сельскохозяйственных регламентов будет возложена не на субъекты

Российской Федерации, имеющие софинансирование со стороны федерального бюджета, а на органы местного самоуправления (далее – ОМСУ). ОМСУ в большинстве своем и, в особенности, сельские поселения, в границах которых находится основная площадь сельскохозяйственных земель страны, на сегодня испытывают острый дефицит бюджетных средств, необходимых для обеспечения элементарных социальных нужд своих территорий. Поэтому обременение их обязательствами, накладываемыми на них новой редакцией законопроекта, представляется безосновательным.

Перекладывание ответственности за финансовое обеспечение на низовой муниципальный уровень приведет к невозможности разработки сельскохозяйственных регламентов в сроки, предполагаемые законопроектом, что приведет к невозможности установления границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения и, соответственно, перехода к территориальному зонированию.

Участники заседания отметили, что при формировании актуальной редакции законопроекта Комитетом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по строительству и земельным отношениям (далее – Комитет по строительству и земельным отношениям) были отклонены две поправки Председателя и членов Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по аграрным вопросам (Комитет по аграрным вопросам), а также Председателя и членов Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по агропромышленной политике и природопользованию (далее – Комитет по агропромышленной политике и природопользованию) в отношении органа, ответственного за разработку и финансирование сельскохозяйственных регламентов. В частности, депутатами было предложено дополнить законопроект статьей 141 следующего содержания:

Статья 141. Сельскохозяйственный регламент

1. Сельскохозяйственный регламент разрабатывается в отношении всех зон сельскохозяйственного назначения муниципального образования.

4. Организация разработки сельскохозяйственного регламента возлагается на высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, который создает комиссию по обеспечению разработки и согласования сельскохозяйственного регламента из числа представителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципального образования, на территории которых установлены зоны сельскохозяйственного назначения.

5. Сельскохозяйственный регламент утверждается уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Порядок разработки и утверждения сельскохозяйственного регламента, требования к содержанию сельскохозяйственного регламента устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Также депутатами были предложены четкие сроки проведения работ:

Часть 5 статьи 20 изложить в следующей редакции:

5. Субъекты Российской Федерации до 1 июля 2020 года обязаны обеспечить разработку и утверждение сельскохозяйственных регламентов.

Участники Экспертной группы считают необходимым вернуться к вышеуказанному вопросу с целью объективного определения возможностей финансирования работ по переходу к территориальному зонированию соответствующим заказчиком (субъектом Российской Федерации или ОМСУ), исключения дискредитации концептуальной идеи законопроекта и обеспечения исполнения соответствующего поручения Президента Российской Федерации.

Во-вторых, объем финансовых средств, необходимых для определения границ территориальных зон сельскохозяйственного назначения и разработки сельскохозяйственных регламентов, в том числе определения границ особо ценных сельскохозяйственных земель, подтвержденный экспертизой научного и отраслевого сообщества в сфере землеустройства сельскохозяйственных земель, может быть снижен с 60 млрд. рублей до объема не более чем 55 млрд. рублей. Такой объем бюджетного финансирования не соответствует возможностям не только бюджетов ОМСУ, но и подавляющего большинства бюджетов субъектов

Российской Федерации, которым потребуется софинансирование со стороны федерального бюджета.

В случае же выделения планируемых Минэкономразвития России и Минфином России федерального финансирования в объеме до 10 млрд. рублей на определение границ территориальных зон, эта мера не позволит достичь целей законопроекта о переходе к территориальному зонированию.

Участники обсуждения отметили, что единственным способом экономии средств бюджетов всех уровней реализации комплекса мероприятий по переходу к территориальному зонированию может быть государственная монополия (централизованный характер) на выполнение работ по определению границ территориальных зон и разработку сельскохозяйственных регламентов, включающая в себя создание специальной землеустроительной и проектно-изыскательской вертикально-интегрированной структуры на базе сохранившихся профильных региональных институтов, находящихся в государственной собственности. Ежегодные бюджетные расходы на работу штата указанной структуры во всех субъектах Российской Федерации могут составить до 10 млрд рублей. Такая структура сможет обеспечить гарантированный срок перехода к территориальному зонированию до 3-х лет. После перехода к территориальному зонированию указанная структура сможет на условиях самоокупаемости и прибыльности обеспечить разработку частных (инициативных) проектов внутрихозяйственного землеустройства, в том числе в тех случаях, когда обязательность проведения землеустройства землепользователями установлена законодательно, осуществить управление и ввод в хозяйственный оборот неиспользуемых (залежных) сельскохозяйственных земель площадью до 50 млн. га по заказам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также частных землевладельцев (владельцев земельных долей), ввести в хозяйственный оборот залоговые земли, перешедшие к кредитным организациям по невозвращенным займам. В работе российской землеустроительной структуры может быть использована лучшая мировая практика работы подобных организаций развитых аграрных стран мира.

В августе 2015 года Общественная палата в качестве рекомендаций Правительству Российской Федерации предложила рассмотреть вопрос о проработки целесообразности создания подобной государственной структуры.

Участники Экспертной группы считают необходимым вернуться к указанному вопросу как одному из механизмов экономии бюджетных средств при реализации рассматриваемого законопроекта, обеспечивающему единообразный плановый порядок перехода к территориальному зонированию.

В-третьих, при формировании актуальной редакции законопроекта Комитетом по строительству и земельным отношениям были отклонены поправки Председателя и членов Комитета по аграрным вопросам, а также Председателя и членов Комитета по агропромышленной политике и природопользованию в отношении необходимости создания института саморегулирования вновь образуемой сферы землеустройства сельскохозяйственных земель. В частности, было предложено статью 6 законопроекта дополнить новым пунктом 2.1 следующего содержания:

2.1) Дополнить ФЗ «О землеустройстве» новой статьей 8.1 следующего содержания:

Статья 8.1. Саморегулирование в сфере землеустройства.

1) Саморегулируемые организации в сфере землеустройства создаются с целью повышения качества выполнения землеустроительных работ, обеспечения методической и информационной поддержки исполнителей землеустроительных работ, разрешения конфликтов между заказчиками и исполнителями землеустроительных работ, обеспечения дополнительной ответственности членов саморегулируемых организаций, повышения качества нормативно-правового обеспечения землеустроительной деятельности путем участия в разработке проектов федеральных и региональных законов, а также других нормативно-правовых актов и их экспертизы.

2) Саморегулируемые организации в сфере землеустройства предъявляют к своим членам требования о наличии в уставе юридического лица указания о том, что землеустройство является основным видом его деятельности, о наличии по

месту основной работы работников юридического лица, имеющих высшее образование по специальностям, необходимым для выполнения работ по землеустройству в количестве не менее установленного саморегулируемой организацией, о наличии оборудования и техники, необходимых для выполнения работ по землеустройству, о наличии опыта выполнения работ по землеустройству, подтвержденного наличием выполненных договоров в течении срока, определенного саморегулируемой организацией.

3) Результаты выполнения работ по землеустройству, выполненных на основании государственного или муниципального заказа, подлежат обязательной экспертизе со стороны саморегулируемой организации в сфере землеустройства, членом которой является исполнитель работ.

Участники Экспертной группы полагают, что независимо от порядка выполнения предстоящих работ – государственной монополией или коммерческим способом на конкурсной основе – необходимо рассмотреть вопрос об институализации саморегулирования в сфере землеустройства сельскохозяйственных земель, по аналогии с механизмом, действующим в сфере кадастровых работ, с целью обеспечения высокого качества работ и ответственности за их выполнение.

В-четвертых, участники Экспертной группы отметили, что в процессе перехода к территориальному зонированию в соответствии с требованием поручения Президента Российской Федерации необходимо принять все меры для сохранения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения, в том числе тех, которые не войдут в границы зон сельскохозяйственного назначения в связи с тем, что ранее они были включены в границы населенных пунктов.

Участники заседания отметили, что при формировании актуальной редакции законопроекта Комитетом по строительству и земельным отношениям были отклонены поправки Председателя и членов Комитета по аграрным вопросам в отношении механизма защиты особо ценных сельскохозяйственных земель, включенных в границы населенных пунктов. В частности, депутатами было предложено Часть 4 статьи 20 изложить в следующей редакции:

4. В случае если в границы особо ценных сельскохозяйственных земель включены земли или земельные участки, находящиеся в государственной, муниципальной или частной собственности, не включенные в соответствии с правилами землепользования и застройки в границы зоны сельскохозяйственного назначения, до 1 января 2020 года орган местного самоуправления обязан внести изменения в правила землепользования и застройки, предусматривающие включение указанных земель и земельных участков в границы зон сельскохозяйственного назначения.

Часть 8 статьи 20 изложить в следующей редакции:

8. Со дня официального опубликования настоящего Федерального закона Правительство Российской Федерации устанавливает порядок использования земельных участков в границах зон сельскохозяйственного назначения до утверждения сельскохозяйственного регламента уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Со дня вступления в силу настоящего Федерального закона и до утверждения сельскохозяйственных регламентов разрешенное использование земельных участков в границах зон сельскохозяйственного назначения устанавливается и изменяется в порядке и по основаниям, которые установлены Правительством Российской Федерации, на основании решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которого расположен такой земельный участок».

Вместе с тем участники Экспертной группы отметили, что мировой опыт также предусматривает защиту особо ценных сельскохозяйственных земель и приоритет их использования для сельскохозяйственного производства перед использованием под промышленную или жилую застройку либо иных видов городского использования. Однако в ряде случаев стратегия развития городов может потребовать их градостроительного использования. В этом случае используются как административные меры защиты, в нашем случае – это определение зон особо ценных сельскохозяйственных земель и запрет уменьшения их общей площади в границах территории субъекта Российской Федерации, так и

экономические способы защиты – компенсационные выплаты, которые получили наибольшее распространение как наиболее эффективный способ противодействия спекуляции сельскохозяйственными землями по причине невозможности его обхода.

Участники предлагают рассмотреть компенсационные выплаты государству в виде приобретения прав застройки у субъекта Российской Федерации или муниципальных образований, которые в свою очередь должны иметь монопольное право выкупа особо ценных сельскохозяйственных земель у землевладельцев по кадастровой стоимости в случае принятия решения об их урбанизации в рамках схемы территориального планирования или генплана.

Возможно также установление компенсационных выплат государству в виде части разницы между кадастровой стоимостью урбанизированной земли и ее кадастровой стоимости как особо ценной сельскохозяйственной земли. Практика Московской области и Новой Москвы показывает, что разница в стоимости при урбанизации сельскохозяйственных земель достигает 120 раз для садоводства или ИЖС в населенных пунктах числом жителей более 10 тысяч человек, 370 раз для дачного строительства и 1000 раз на урбанизованные сельскохозяйственные земли, предназначенные для многоэтажного строительства. Подобная практика действует на территории Казахстана, где вся разница между кадастровыми стоимостями поступает в государственный бюджет.

Участники Экспертной группы полагают, что для усиления административного способа защиты особо ценных сельскохозяйственных земель необходимо вернуться к вышеуказанной редакции, предложенной депутатами Комитета по аграрным вопросам, а также рассмотреть введение экономического способа защиты особо ценных сельскохозяйственных земель в виде компенсационных выплат государству через приобретение прав застройки или в виде разницы кадастровых стоимостей урбанизированной и продуктивно используемой земли. Вместе с этим с учетом ряда замечаний, высказанных участниками Экспертной группы, предлагаемый способ защиты особо ценных сельскохозяйственных земель требует дополнительной проработки.

Принятые решения:

1. Считать четвертое заседание Экспертной группы, направленное на согласование позиций инициатора законопроекта Минэкономразвития России с мнением научного, отраслевого и экспертного сообщества России, отраженное в ранее представленных Общественной палатой Заключениях и Рекомендациях Правительству Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, завершающим.

2. Провести общественную экспертизу законопроекта ко второму чтению в декабре 2016 г. – январе 2017 г., в том числе на основе выводов, представленных в настоящем Протоколе.

Председатель



Е.Ю. Уваркина

Секретарь



А.Е. Гуськов