

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам общественной экспертизы**  
**проекта федерального закона № 1102943-6 «О внесении изменений в**  
**Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам**  
**земельных участков, находящихся в государственной или**  
**муниципальной собственности и расположенных на территориях**  
**субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного**  
**федерального округа, и о внесении изменений в отдельные**  
**законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения**  
**порядка и условий предоставления земельных участков на территории**  
**Дальневосточного федерального округа)»**

21 марта 2017 года Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 1102943-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения порядка и условий предоставления земельных участков на территории Дальневосточного федерального округа)» (далее – законопроект, проект федерального закона).

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы 18 июня 2016 года Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

Заключение Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, привлеченных к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно-консультативного совета при Общественной палате.

В пояснительной записке к проекту федерального закона отсутствует ряд сведений, которые позволили бы наиболее аргументировано обосновать необходимость внесения в Федеральный закон от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и

расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ, проект «Дальневосточный гектар») изменений, предлагаемых законопроектом.

Так, в пояснительной записке к проекту федерального закона указано о наличии проблем в практике правоприменения Федерального закона № 119-ФЗ. При этом автор не приводит должного обоснования своего утверждения и не указывает, о каких именно проблемах правоприменения идет речь, в чем они выражаются.

Из пояснительной записки следует, что законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в целях учета мнения населения, обеспечения прозрачности и публичности принятия решений при предоставлении земельных участков. При этом автором законопроекта не приводится упомянутое мнение населения об улучшении деятельности проекта «Дальневосточный гектар», не представлены доводы об отсутствии прозрачности и публичности принятых решений при предоставлении земельных участков.

Кроме того, в пояснительной записке не приводится в полной мере обоснование целесообразности принятия предложенных изменений Федерального закона № 119-ФЗ.

В связи с этим проект федерального закона не получил должного обоснования.

Вместе с тем Общественная палата поддерживает основную идею законопроекта, заключающуюся в совершенствовании правового регулирования общественных отношений в области предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа.

Однако к законопроекту имеются замечания и предложения,

отраженные в последующих разделах настоящего заключения.

1. В настоящее время в соответствии со статьей 2 Федерального закона № 119-ФЗ площадь земельного участка, предоставляемого в безвозмездное пользование на основании заявления, поданного несколькими гражданами, исчисляется исходя из расчета не более одного гектара на каждого гражданина. Положениями проекта федерального закона предлагается наделить субъекты Российской Федерации, входящие в состав Дальневосточного федерального округа, правом предоставления гражданину земельного участка, площадь которого превышает один гектар.

Участники общественной экспертизы отметили, что установление дополнительных условий и требований посредством принятия законов субъектами Российской Федерации может способствовать созданию неравных условий участия в проекте «Дальневосточный гектар» для граждан, значительно усложнить понимание гражданами механизма действия Федерального закона № 119-ФЗ и реализации прав граждан в рамках проекта «Дальневосточный гектар», создать благоприятную почву для совершения коррупционных правонарушений на региональном уровне.

Кроме того, по мнению участников общественной экспертизы, наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочием выделять дополнительные земельные участки в рамках проекта «Дальневосточный гектар» может создать коррупционные риски при принятии соответствующих решений со стороны ответственных органов исполнительной власти, поскольку позволит в дальнейшем перевести неограниченное количество лесов, находящихся в настоящее время в федеральной собственности, в частную собственность отдельных граждан посредством присоединения к одному гектару, полученному гражданином.

Стоит отметить, что Общественной палатой ранее проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 930602-6 «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности и расположенных на территориях отдельных субъектов Российской Федерации, о внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект № 930602-6), по итогам которой подготовлено заключение, содержащее замечания и предложения по доработке законопроекта с целью устранения возможности негативных проявлений.

Так, в законопроекте № 930602-6 предусматривалось, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект указанного закона субъекта Российской Федерации, который должен содержать согласованные с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа, функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, описание местоположения территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации, их площадь и основания, по которым земельные участки в границах указанных территорий не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование.

Определение территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование, должно осуществляться также на федеральном уровне в целях обеспечения подходов, заложенных в Федеральном законе № 119-ФЗ, и обеспечения равных прав граждан на предоставление им земельных участков.

2. Положениями законопроекта предлагается часть 3 статьи 2 Федерального закона № 119-ФЗ дополнить нормой, предусматривающей наделение законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, полномочиями по определению территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование.

По мнению авторов законопроекта, предложение обусловлено тем, что положение пункта 3 статьи 2 Федерального закона № 119-ФЗ касается наиболее важных общественных отношений, которые требуют регулирования законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Стоит отметить, что Общественной палатой ранее проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 1177357-6 «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности и расположенных на территориях отдельных субъектов Российской Федерации, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект № 1177357-6), по итогам которой подготовлено заключение, содержащее замечания и предложения по доработке законопроекта с целью минимизации негативных проявлений.

Так, в законопроекте № 1177357-6 уже предусматривалось, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект указанного закона субъекта Российской Федерации, который должен содержать согласованные с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа, функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, описание местоположения территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации, их площадь и основания, по которым земельные участки в границах указанных территорий не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование.

По мнению участников общественной экспертизы законопроекта № 1177357-6, определение территорий, в границах которых земельные

участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование, должно осуществляться также на федеральном уровне в целях обеспечения подходов, заложенных в Федеральном законе № 119-ФЗ, и обеспечения равных прав граждан на предоставление им земельных участков.

Стоит подчеркнуть, что вышеупомянутое предложение Общественной палаты, представленное в заключении по итогам общественной экспертизы законопроекта № 1177357-6, полностью учтено в положениях Федерального закона от 28 декабря 2016 года № 502-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 502-ФЗ).

Следовательно, принятие предложенных авторами экспертируемого законопроекта изменений Общественной палатой не может быть поддержано.

3. В законопроекте предлагается внесение изменений в пункт 5 статьи 2 Федерального закона № 119-ФЗ с целью, как указывает автор проекта федерального закона в пояснительной записке, усиления мотивации граждан, получивших земельные участки и оформивших соответствующие документы, к переезду на постоянное место жительства в субъекты Российской Федерации, входящие в состав Дальневосточного федерального округа, а именно:

«В случае использования земельного участка в соответствии с настоящим Федеральным законом по истечении пяти лет со дня предоставления земельного участка в безвозмездное пользование гражданину указанный земельный участок предоставляется в аренду при отсутствии оснований для отказа, предусмотренных частью 8 статьи 10 настоящего Федерального закона, или в собственность бесплатно, или в случаях, предусмотренных пунктом 2 части 9 и пунктом 2 части 10 статьи 10 настоящего Федерального закона, в собственность за плату при условии, что

гражданин не менее пяти лет проживает (зарегистрирован по месту жительства) на территории того субъекта Российской Федерации, где ему предоставлен земельный участок в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом».

По мнению участников общественной экспертизы, введение дополнительной мотивации граждан к переезду в Дальневосточный федеральный округ посредством принуждения к постоянной (не менее 5 лет) регистрации по месту нахождения земельного участка для получения права собственности представляется избыточной.

Более того, предложенные изменения не в полной мере соответствуют статье 27 Конституции Российской Федерации в части осуществления права свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Само по себе наличие факта регистрации граждан по месту нахождения земельного участка не может служить обоснованным механизмом повышения эффективности программы «Дальневосточный гектар». Также необходимо учитывать, что для ведения хозяйственной деятельности граждане (семьи) имеют право объединять свои земельные участки, выбирая своих представителей для организации и ведения хозяйственной деятельности. Кроме того, необходимость регистрации заставит граждан приобретать (или арендовать) жилые помещения на территории расположения земельного участка, что вызовет дополнительные расходы, не обусловленные необходимостью освоения земельных участков. Строительство же собственных жилых помещений на полученном в пользование земельном участке и оформление права постоянной регистрации в этом жилье может занять продолжительное время. В связи с чем принуждение всех членов семьи к регистрации по месту жительства на территории расположения земельного участка (ов) не имеет объективных оснований.

4. В законопроекте предлагается часть 7 статьи 2 Федерального закона № 119-ФЗ изложить в следующей редакции:

«Предоставление в безвозмездное пользование, аренду или собственность земельного участка в соответствии с настоящим Федеральным

законом, за исключением земельных участков из состава земель лесного фонда, осуществляется органом государственной власти или органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Предоставление в безвозмездное пользование, аренду или собственность земельного участка в соответствии с настоящим Федеральным законом, отнесенного к категории земель лесного фонда, осуществляется органом государственной власти, уполномоченным на предоставление земельных участков в соответствии с лесным законодательством (далее – уполномоченный орган)».

Ранее положениями законопроекта № 1177357-6 предлагалось сужение субъектов права предоставления земельных участков. Так в пункте 3 заключения Общественной палаты по результатам общественной экспертизы законопроекта № 1177357-6 отмечена необходимость дополнительной проработки данных положений законопроекта, поскольку сведениями о наличии и использовании земельных участков, как правило, располагают именно органы местного самоуправления городских и сельских поселений.

Таким образом, предложение Общественной палаты об определении уполномоченных органов власти субъектов Российской Федерации по распоряжению земельными участками в лице органов государственной власти или органов местного самоуправления также нашло свое отражение в принятых поправках Федерального закона № 502-ФЗ. Следовательно, принятие предложенных авторами экспертируемого законопроекта изменений Общественной палатой не может быть поддержано.

5. Предложение о введении запрета гражданам – участникам проекта «Дальневосточный гектар» заниматься заготовкой древесины на землях лесного фонда не может быть поддержано Общественной палатой, поскольку представляется необоснованным ограничением возможности ведения эффективной хозяйственной деятельности на землях лесного фонда, составляющих свыше 90 % всех свободных и пригодных земель проекта «Дальневосточный гектар».

Экономическое использование вышеупомянутых земель является

основой для мотивации граждан, стимулом для приезда соотечественников, проживающих за рубежом и закрепления местного населения в Дальневосточном федеральном округе.

По мнению участников общественной экспертизы, аргументация в пользу введения запрета, основанная на том, что положения Федерального закона № 119-ФЗ не регулирует вырубку гражданами лесных насаждений и не ограничивает реализацию гражданами полученной древесины не соответствует действительности.

Так, пунктами 18–19 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ устанавливается особый порядок использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов, который регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 13 января 2017 года № 5 «Об утверждении Положения об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», состава проекта освоения лесов, порядка его разработки и составления» (далее – Положение № 5). Согласно пункту 20 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ устанавливается право реализации гражданами древесины только в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

6. Авторами законопроекта предлагается увеличение срока исковой давности для оспаривания договора безвозмездного пользования земельным участком с 6 месяцев до одного года.

Участники общественной экспертизы поддержали вышеуказанное предложение, так как многие граждане, имеющие права на земельные участки на территории Дальневосточного федерального округа, еще недостаточно проинформированы о последствиях их бездействия при реализации

положений Федерального закона № 119-ФЗ. Продление срока исковой давности позволит в большей степени защитить законные интересы и права граждан, в первую очередь, местных жителей Дальневосточного федерального округа.

7. Участники мероприятия поддержали предложение о введение в пункт 7 статьи 19 Федерального закона № 119-ФЗ ежемесячной актуализации предоставляемых сведений о земельных участках, которые не могут быть предоставлены гражданам, а также о введении ограничения до трех дней для оператора информационной системы для внесения указанных сведений в связи с явной потребностью наличия достоверных сведений, которыми пользуются граждане при определении местоположения выбираемых земельных участков.

8. Предложение о дополнении Федерального закона № 119-ФЗ положением о прекращении права федеральной собственности на земельный участок из состава земель лесного фонда по причине изменения сведений в государственном кадастре недвижимости о принадлежности данного земельного участка к иной категории экспертами не поддерживается.

По мнению участников общественной экспертизы, указанное изменение возможно в двух случаях. Во-первых, в соответствии с пунктом 7 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ гражданин обязан в течение первого года пользования участком подать сведения о выбранном виде разрешенного использования. В данном случае наступает возможность рассматриваемого изменения в соответствии с пунктом 11 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ. Однако согласно пункту 16 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ гражданин вправе изменить вид использования обратно, вернув первоначальный вид разрешенного использования. По этой причине предлагаемый в законопроекте отказ от федеральной собственности, а затем ее восстановление (что может произойти несколько раз) не смогут повысить эффективность действия Федерального закона № 119-ФЗ, а содержат риски возникновения коллизии и проблемы с разграничением прав собственности на земли лесного фонда. Во-вторых, рассматриваемое изменение вида разрешенного использования гражданин может реализовать в соответствии с

пунктом 13 статьи 10 для целей приобретения в собственность земельного участка бесплатно. В данном случае после изменения вида разрешенного использования участок поступает в частную собственность гражданина, поэтому каких-либо предварительных операций по прекращению прав федеральной собственности также не требуется.

9. Участники общественной экспертизы подчеркнули, что предлагаемое в законопроекте увеличение с 6 до 12 месяцев срока для регистрации гражданами своих прав на земельные участки и исключения их из информационной системы для предоставления иным гражданам в рамках Федерального закона № 119-ФЗ позволит в полной мере защитить законные права и интересы граждан, в первую очередь, местных жителей Дальневосточного федерального округа, а потому является обоснованным и заслуживающим поддержки.

**На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации предлагает учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона № 1102943-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения порядка и условий предоставления земельных участков на территории Дальневосточного федерального округа)».**