

**Утверждены:**

Решением Комитета  
Государственной Думы по  
природным ресурсам,  
собственности и земельным  
отношениям

от 06.06.2017 №41, п.9.1

## **РЕКОМЕНДАЦИИ**

**парламентских слушаний на тему:**

### **«О КОНЦЕПЦИИ РАЗВИТИЯ ЗЕМЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**Здание Государственной Думы. Малый зал.  
6 марта 2017 года. 15 часов.**

Организатор: **Комитет Государственной Думы природным  
ресурсам, собственности и земельным отношениям**

**г. Москва**

**6 марта 2017 года**

Обсудив с участием депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федерального агентства лесного хозяйства Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей научного сообщества, участники парламентских слушаний отмечают:

## Актуальность вопроса о совершенствовании земельного законодательства

Земельный вопрос на протяжении столетий сохраняет свою актуальность для нашей страны. Сегодня перед законодателем стоят не теряющие своей актуальности проблемы использования земли в сельском хозяйстве, межевания земель и сохранения лесов, вовлечения земельных и природных ресурсов в оборот, обеспечения неприкосновенности частной собственности и пределов допустимости ее изъятия для публичных нужд, развития периферийных территорий страны. Добавились и обострились проблемы территориального планирования, строительства инженерной и дорожной инфраструктуры, развития и благоустройства городов и сельских поселений.

Земля является важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны.

В последние годы произошли серьезные изменения ряда институтов земельного законодательства, таких как порядок предоставления земельных участков, находящихся в публичной собственности, изъятия земельных участков для публичных нужд, государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль.

На повестке дня законопроекты, касающиеся отмены деления земель на категории, проведения «лесной амнистии» для устранения противоречий государственных реестров, введения публичного сервитута для размещения сетей инженерной инфраструктуры, особенностей использования и охраны земель различного назначения и др. Положения, затрагивающие «земельный вопрос» содержатся в огромном массиве законов и законопроектов «не земельной» тематики (например, закон «о дальневосточном гектаре», федеральный закон № 373-ФЗ по вопросам планировки территории, законопроект о реформировании раздела о вещных правах в ГК РФ, поручение Президента РФ о подготовке законопроекта о «едином объекте недвижимости»).

По существу, идет масштабная земельная реформа, однако осуществляется она несистемно и противоречиво. Вносимые в разное время законопроекты не согласованы друг с другом, точно отменяются ранее закрепленные на законодательном уровне общие подходы (например, закрытый перечень оснований изъятия для публичных нужд по 171-ФЗ и его последующее практически неограниченное расширение в 373-ФЗ; приоритет предоставления земли на торгах с закрытым перечнем

случаев предоставления на неконкурентной основе, закрепленный в 171-ФЗ, и последующее расширение этого перечня различными законопроектами).

Противоречия во многом объективно обусловлены многогранностью, многоаспектностью земли как объекта общественных отношений. Земля одновременно является и объектом недвижимости, и природным ресурсом, и территорией. Кроме того, несмотря на то, что Земельный кодекс действует уже 16 лет, государство по-прежнему остается крупнейшим собственником земли. Вовлечение земли в оборот зачастую возможно лишь в результате приобретения права на государственный или муниципальный земельный участок. При этом крайне важно обеспечить эффективное управление государственными земельными ресурсами и недискриминационный доступ к ним. Поэтому такое существенное значение приобретают положения земельного законодательства о порядке распоряжения земельными участками, находящимися государственной или муниципальной собственности.

Реформирование земельного законодательства – процесс не быстрый, но, как представляется, в любом случае необходимо обеспечить стабильность оборота и минимизировать несогласованность законодательства.

Особо следует сказать о законах, применение которых рассчитано на отдельные территории Российской Федерации, в частности, закон о дальневосточном гектаре. Представляется, что проектный подход, применяемый при разработке подобных законопроектов должен учитывать систему и взаимосвязь регулируемых отношений и не противоречить базовым принципам земельного, гражданского, природоресурсного и градостроительного законодательства.

В 2012 был утвержден программный документ Правительства РФ Основы государственной политики использования земельного фонда до 2020 года, которые должны были обеспечить единство концепции земельной реформы «исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом».

Основы задачами государственной политики по управлению земельным фондом объявляют:

создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого

развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

сохранение и повышение качественного состояния земель;

сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Однако на практике развитие законодательства в этой сфере носит крайне непоследовательный и противоречивый характер. Задача законодателя попытаться найти равновесный баланс между объективно антагонистическими общественными интересами, пересекающимися в этой сфере, компромисс, обеспечивающий необходимую определенность, стабильность и предсказуемость земельного законодательства, гармонизацию различных отраслей законодательства в регулировании отношений, связанных с использованием земли, единство государственной политики в этой сфере.

Крайне важно, особенно в сфере правового регулирования земельных отношений, иметь непротиворечивое и стабильное законодательство, необходима долгосрочная устойчивая социально-экономическая политика в указанной сфере. Важность обуславливается, прежде всего, интересами граждан, интересами предпринимателей и инвесторов. Единый вектор развития земельного законодательства является необходимым фактором устойчивого развития экономики Российской Федерации.

### **Проблемы современного состояния законодательства, регулирующего различные аспекты земельных отношений.**

#### **1. Соотношение земельного законодательства с другими отраслями (гражданским, градостроительным, законодательством об охране окружающей среды и другими).**

Участники слушаний отметили, что земельное законодательство тесно связано с законодательством о градостроительной деятельности, о кадастровом учете. Однако положения соответствующих законодательных актов зачастую не согласованы друг с другом, в том числе, в части терминологии, что не способствует гармонизации регулирования в этой

сфере. При этом в правоприменительной практике недостаточно эффективно используются предусмотренные законодательством механизмы регулирования. В частности, участники слушаний отметили, что отказ от предоставления земельных участков в частную собственность, в том числе для застройки, обусловлен именно неумением применять градостроительный регламент для целей контроля за использованием земельных участков. В равной степени, компенсируя неумение пользоваться более тонкими инструментами согласования частных и публичных интересов, правоприменитель стремится любые проблемы развития территории решать через изъятие земельных участков.

С другой стороны, многоаспектность такого явления как земля, предполагает участие земельных участков в имущественном обороте. И здесь крайне важно разграничить предмет правового регулирования частного и публичного права. Участники слушаний отметили, что правовой режим земельного участка как объекта оборота должен определяться гражданским законодательством. Гражданское законодательство содержит общие нормы, применимые к разного рода объектам: к земельным участкам, зданиям, движимому имуществу, иным объектам. Независимо от вида объекта применяются общие нормы гражданского права о сделках, о наследовании, о вещных правах и некоторые другие. Это означает, что при совершенствовании, например, механизма залога земель сельскохозяйственного назначения необходимо принимать во внимание общие положения о залоге, содержащиеся в гражданском законодательстве, а также нормы об ипотеке (залоге недвижимости). При совершенствовании порядка проведения общих собраний участников долевой собственности – учитывать соответствующие положения гражданского законодательства.

Участники слушаний согласились с мнением, что реформировать любое законодательство каждый раз «с чистого листа» неэффективно и ошибочно. При совершенствовании любой отрасли законодательства необходимо учитывать практику применения действующих норм, судебную практику, а также находить механизмы согласования и учета интересов различных участников (граждан, Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований).

## **2. Стабильность и последовательность изменения действующего законодательства.**

Несколько выступлений были посвящены проблеме стабильности законодательства и эффективности его применения.

Прежде всего, некоторые участники слушаний обратили внимание присутствующих на то, что стратегия развития земельного законодательства должна иметь четко обозначенные цели и решать определенные социально-экономические проблемы. И первоочередная задача – определить цели и четко обозначить соответствующую проблематику.

Кроме того, участники слушаний высказали позицию, что эффективности правоприменения невозможно достичь без стабильности закона. Согласно статистике, за 16 лет действия Земельного кодекса в него было внесено 119 изменений. Среди них федеральный закон № 171-ФЗ, который знаменует новую редакцию Земельного кодекса. Такие значительные темпы изменений, по мнению участников слушаний, редко приводят к положительным результатам в правовом регулировании.

При модернизации законодательства необходимо проявлять консерватизм и защищать стабильность, особенно применительно к земельному законодательству. Земельный кодекс находится в системных взаимосвязях с другими отраслями законодательства и другими уровнями нормативно-правового регулирования. Земельное законодательство относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, и любая поправка в федеральный закон влечёт необходимость внесения корректив в региональные законы. И в свою очередь далее влечёт необходимость внесения изменений и в муниципальные нормативно-правовые акты. В итоге - десятки тысяч поправок. Таким образом, любое изменение влечёт эффект «кругов по воде». И на региональном уровне это уже волны, а на муниципальном это эффект незначительных изменений федерального земельного законодательства сравним с эффектом цунами.

Примерно такая же ситуация складывается на уровне ведомственных нормативных правовых актов. Земельное законодательство обеспечено действием целого ряда административных регламентов, определяющих порядок предоставления государственных услуг, осуществление государственного контроля. В масштабе страны можно говорить о тысячах и десятках тысяч административных регламентов. И этот поток изменений может вызвать одна лишь точечная поправка земельного законодательства.

В качестве примера поправки, влекущей необходимость колоссальных изменений, приведено положение статьи 7 Земельного кодекса, предусматривающей утверждение классификатора видов разрешенного использования земельных участков. Утверждение такого классификатора потребовало внесения изменений вообще во все правила землепользования и застройки в каждом муниципальном образовании. Более того, это

повлекло необходимость корректив фактически всех правоустанавливающих документов на земельные участки. И процесс внесения изменений до сих пор не завершен. При этом, в настоящий момент планируется отменить деление земель на категории. А это значит, что аналогичную работу в масштабах страны нужно будет проводить заново. Это все постоянно требует не только колоссальных интеллектуальных, но и финансовых затрат.

Таким образом, изменения должны происходить осмысленно и совместно с сопоставимыми изменениями в смежные отрасли, с учетом уже внесенных изменений.

Стабильное и последовательное законодательное регулирование земельных отношений – залог не только укрепления прав граждан и юридических лиц, это залог стабильного и устойчивого развития экономики любого государства, улучшения его инвестиционного климата.

В целях минимальной защиты земельного законодательства от необдуманных изменений было предложено воспринять положительный опыт, реализованный на примере Гражданского кодекса РФ, а именно: внесение в кодекс только таких изменений, которые основаны на концепции или стратегии развития земельного законодательства, а также допустимость внесения изменений в кодекс, приостановления действия или признания утратившими силу положений кодекса только отдельными специальными федеральными законами.

### **Рациональное использование и охрана земель**

Говоря об указанном аспекте, участники слушаний отметили, что, двигаясь в развитии правового регулирования гражданского оборота, положений об учёте земель и земельных участков, законодатель не должен забывать о вопросах, связанных с рациональным использованием земель в целях сельскохозяйственного использования, об охране окружающей среды, о сохранении особо охраняемых природных территорий. Земля, земельные ресурсы выполняют социальную функцию. И сложная, но подлежащая взвешенному решению, задача правового регулирования заключается в нахождении оптимального баланса в решении социальных и экономических вопросов. Именно такой баланс должна отражать стратегия развития земельного законодательства. В частности, при переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию необходимо обеспечить защиту особо охраняемых территорий, иных земель, которые нуждаются в особой защите, например, сельскохозяйственных угодий.

### 3. Учет земельных участков и обеспечение информационной доступности.

Один из наиболее острых вопросов – это вопрос об кадастровом и ином государственном учете земельных участков. При этом, общая статистика учтенных и неучтенных земельных участков звучала малооптимистично – в отношении половины всех земельных участков в стране отсутствует информация о точных границах. Проблема учета одинаково актуальна для земельных участков, относящихся к различным категориям земель. Участники слушаний отметили, что реализация основных направлений государственной политики в сфере земельных отношений невозможна без надлежащих сведений о земельных участках. Отсутствие таких сведений влечет явные нарушения прав граждан, поскольку отсутствие сведений об объекте права применительно к такому специфическому объекту как земельный участок, равнозначно отсутствию самого объекта, и как следствие, невозможности защиты прав на него.

Более того, была высказана обоснованная позиция о необходимости интеграции сведений старого земельного кадастра, землеустроительной документации и новых данных кадастра. Участники выразили убежденность, что работу по описанию земельных участков необходимо продолжать.

При этом было отмечено, что параллельно идет работа над формированием единого информационного ресурса о землях. Данная сфера отношений реформируется более 5 лет. За истекший период уже достигнуты определенные результаты, в частности, создана публичная кадастровая карта. На сегодняшний день это информационный ресурс, который позволяет получить информацию о свободных земельных участках и, с установленными законом ограничениями, позволяет получить необходимый объем справочной информации о правах конкретных лиц на земельные участки. И работа в данном направлении продолжается. В качестве одной из причин, затрудняющих эффективность этой работы, была названа несогласованность действий различных федеральных органов власти, которые занимаются вопросами земельных отношений и ведут информационные ресурсы. В частности, данные об одних и тех же земельных участках, предоставляемые Росреестром и Министерством сельского хозяйства могут существенно отличаться. Для решения этой задачи был принят федеральный закон о комплексных кадастровых работах, и в 2017 году комплексные кадастровые работы проводятся в трёх пилотных субъектах Российской Федерации. Однако полномасштабная реализация данного закона затруднительна в виду проблемы финансирования таких работ.



– стратегия должна способствовать эффективности и стабильности развития земельного законодательства, в частности, содержать положения о невозможности точечного изменения действующего законодательства без учета системы и взаимосвязей регулируемых отношений, а также положения о том, что законы, применение которых допускается только в отношении ограниченного круга субъектов или распространяющих свое действие на отдельные территории Российской Федерации, не должны противоречить базовым принципам земельного, гражданского, природоресурсного и градостроительного законодательства;

– в части совершенствования специальных оснований и порядка предоставления земель из государственной и муниципальной собственности регулирования;

– стратегия должна отражать баланс гражданского, земельного, градостроительного законодательства, а также законодательства об охране окружающей среды;

– стратегия должна быть обязательной для всех органов государственной власти (в том числе для Правительства, Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации), органов власти субъектов Российской Федерации и органов власти местного самоуправления;

– стратегия должна предусматривать механизмы контроля ее соблюдения;

– стратегия развития земельного законодательства должна быть согласована с концепцией развития гражданского законодательства в части системы и содержания вещных прав на земельные участки.

2. В целях эффективного функционирования и развития такого института как изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, рекомендуется выработать единый подход, в котором определить допустимую степень вмешательства государства в частную собственность, сформулировать общие принципы определения тех государственных или муниципальных нужд, для реализации которых может быть использован институт изъятия.

3. Предусмотреть допустимость внесения изменений в Земельный кодекс, приостановления действия или признания утратившими силу положений кодекса только отдельными специальными федеральными законами.