

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам дополнительной 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»**

Общественной палатой Российской Федерации 17 декабря 2015 года проведена общественная экспертиза 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).

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации (далее – автор законопроекта) в порядке законодательной инициативы.

Общественная палата Российской Федерации (далее – Общественная палата) ранее проводила общественную экспертизу законопроекта 8 июня 2015 года, общественную экспертизу законопроекта 23 сентября 2015 года, по итогам которых были подготовлены и направлены соответствующие заключения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Настоящее заключение Общественной палаты подготовлено по итогам общественной экспертизы законопроекта от 17 декабря 2015 года, проведенной с учетом материалов общественной проверки финансово-экономического обоснования его реализации, мнений, предложений и рекомендаций по совершенствованию данного акта, выводов членов Общественной палаты Российской Федерации и привлечённых к обсуждению отраслевых экспертов, представителей производственных

объединений и общественных организаций. При этом настоящее заключение учитывает ранее подготовленные Общественной палатой заключения, а также отзывы на эти заключения, представленные Министерством сельского хозяйства Российской Федерации, Министерством экономического развития Российской Федерации, исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации.

Законопроектом предусматривается совершенствование и упрощение действующего порядка определения правового режима использования земель путем проведения территориального зонирования, а также отказ от использования института «категории земель» как способа определения разрешенного использования земельных участков. Кроме того, законопроект содержит необходимый для сельскохозяйственных товаропроизводителей комплекс мер, направленных на реформирование процедуры зонирования земель, что, по мнению авторов законопроекта, предоставит возможность более результативно осуществлять хозяйственную деятельность.

Общественная палата поддерживает концепцию законопроекта, учитывая его актуальность и значимость. Вместе с тем, к законопроекту имеются следующие замечания и предложения:

1. В ходе общественной экспертизы законопроекта особое внимание было уделено обсуждению вопроса невозможности экономии бюджетных средств путем введения типового сельскохозяйственного регламента.

Типовая структура сельскохозяйственного регламента (состав работ) определена законопроектом. Состав включает в себя определение видов разрешенного использования, для чего требуется проведение работ по землеустройству, в том числе, разработка требований (схемы) рационального использования земель и их охраны, установление ограничений по использованию земель. Проведение подобных работ связано с необходимостью изучения состояния конкретных земель на предмет их почвенного, геоботанического и иного состояния, а также выявления земель,

подверженных водной и ветровой эрозии, засолению и другими негативными воздействиями, вследствие чего создание единого типового сельскохозяйственного регламента невозможно. Даже при использовании имеющихся результатов агроклиматического зонирования территории Российской Федерации подобные работы всегда имеют индивидуальный характер.

2. Сельскохозяйственное планирование (регламентирование) имеет свои особенности по сравнению с градостроительным планированием (регламентированием), однако законопроект не в полной мере учитывает эти особенности.

Так, Минэкономразвития России отмечает, что правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) созданы в 87 % муниципалитетов, а затраты на их дальнейшее создание и обновление уже заложены в соответствующие бюджеты, что (с учетом полученного органами местного самоуправления первого опыта работы в новой системе зонирования) позволит эффективно распространить зонирование и на сельскохозяйственные земли. В этой связи необходимо отметить, что имеющийся опыт зонирования и заложенные бюджетные расходы имеют отношение исключительно к градостроительному зонированию в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

Сельскохозяйственное зонирование как часть системы сельскохозяйственного планирования (или землеустройства), основы которого в настоящее время определены Федеральным законом от 18.06.2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – Федеральный закон № 78-ФЗ) и новыми положениями, вносимыми в него рассматриваемым законопроектом, имеют аналогичные с градостроительным зонированием положения только в части кадастрового учета границ формируемых зон (сельскохозяйственного назначения или жилых, общественно-деловых, производственных и т.д.). Остальные виды работ, такие как определение особо ценных сельскохозяйственных земель и разработка сельскохозяйственных

регламентов, включающих схемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель, не имеют ничего общего с методикой и порядком разработки градостроительных ПЗЗ.

При градостроительном планировании в большей мере имеют значение сведения о площади земельных участков, их инфраструктурной обеспеченности и возможности развития промышленности, социальной и жилищной сферы.

При сельскохозяйственном планировании, помимо площади земельного участка и инфраструктуры, наивысшее значение имеют сведения о качестве почвенного покрова, климате, возможности выращивания сельскохозяйственных культур и ограничениях по использованию земель, отражаемых в перечне обязательных для землепользователя мероприятий по защите и сохранению их плодородия, создание оптимальной схемы организации сельскохозяйственного производства на территории. С 90-х годов структурные подразделения по землепользованию и землеустройству органов местного самоуправления, соответствующие указанным задачам сельскохозяйственного планирования, сохранились не более чем в 5 % из 18 тысяч сельских поселений. Та же статистика в структурах администраций субъектов Российской Федерации. Поэтому в 95 % случаев работа в сфере сельскохозяйственного планирования, в том числе сельскохозяйственного зонирования, для региональных и муниципальных органов власти будет новым видом деятельности, и, в случае отсутствия должной централизованной организационной и методологической поддержки и бюджетной обеспеченности, заведомо не будет успешной.

3. Общественная палата отмечает расхождения в оценке размеров затрат, необходимых для реализации мероприятий по переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию в отношении земель сельскохозяйственного назначения в соответствии с целями законопроекта.

Так, относительно финансово-экономического обеспечения законопроекта Минэкономразвития России отмечает, что подготовленные им совместно с Минсельхозом России и переданные в Правительство Российской Федерации расчеты затрат на реализацию законопроекта в части отмены института категорий сельскохозяйственных земель и перехода к территориальному зонированию потребуют около 10 млрд. рублей.

Согласно результатам проведенной общественной проверки расчетов федеральных органов исполнительной власти в соответствии с отзывами, полученными Общественной палатой от региональных органов исполнительной власти, а также результатам совместного экспертного заключения общественного экспертного сообщества – научных, образовательных организаций и основных отраслевых объединений в сфере землеустройства и кадастра необходимо отметить, что объемы этих расходов по результатам расчетов, представленным экспертным сообществом (суммарно 56 млрд. рублей) и регионами (суммарно 59,5 млрд. рублей или 700 млн. рублей в среднем на один субъект Российской Федерации), отличаются чуть более чем на 5 %, то есть практически совпадают. Расчеты, представленные Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации, указывают сумму затрат, которая примерно в 5 раз меньше указанной суммы.

При этом необходимо отметить, что в ходе согласования размера затрат между министерствами, включая позицию Минфина России и Минсельхоза России, рассматривались суммы от 2 до 30 млрд. рублей, что говорит о большом разбросе оценок необходимых затрат в связи с введением совершенно нового для России механизма регулирования земельных отношений в виде сельскохозяйственного регламентирования как части системы социально-экономического и стратегического планирования Российской Федерации.

С учетом изложенного, Общественная палата считает возможным рекомендовать Правительству Российской Федерации использовать

результаты общественной экспертизы и проверки, подкрепленные аргументированной позицией научного и отраслевого сообщества, мнениями исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации для выработки оптимального решения по реализации государственной политики использования земельного фонда страны в целях исключения неисполнения отдельных положений законопроекта, затягивания переходного периода от одной системы регулирования земельных отношений к другой и ухудшения условий ведения сельскохозяйственной деятельности в Российской Федерации.

4. Предлагаемое законопроектом регулирование не в полной мере учитывает риск потери сельскохозяйственных земель, в том числе особо ценных, на территориях, прилегающих к крупным городам Российской Федерации (в «желтом поясе»).

В своем заключении Минэкономразвития России отмечает, что согласно переходным положениям законопроекта до установления сельскохозяйственных регламентов, то есть до получения результатов сельскохозяйственного планирования, изменение видов разрешенного использования земельных участков, расположенных в границах зон земель сельскохозяйственного назначения и подлежащих включению в границы таких зон, не допускается.

Отметим, что этот совершенно верный порядок не распространяется на сельскохозяйственные земли, которые, по результатам градостроительного планирования, ранее уже были включены в границы населенных пунктов или по которым было принято решение о включении их в границы городов (например, на всей территории Новой Москвы и на территории Московской области), что изменило их категорию с земель сельскохозяйственного назначения на земли населенных пунктов, но сохранило требование к землевладельцам по соблюдению вида разрешенного использования исключительно «для сельскохозяйственного использования».

Как правило, речь идет о сельскохозяйственных землях вокруг крупных городов России или о так называемом «желтом поясе» (по общемировой классификации). В заключениях Общественной палаты по результатам проведенных ранее общественных экспертиз законопроекта отмечалась необходимость распространения на этот «желтый пояс», который ценен не менее «зеленого пояса» – лесопарковой зоны вокруг городов, порядка обязательного установления сельскохозяйственного регламента и определения особо ценных земель. Это обусловлено тем, что «желтые пояса» вокруг городов являются в высокой степени окультуренными, во многих случаях мелиорированными землями, то есть имеющими изначально большие государственные капитальные вложения, что потенциально позволяет обеспечить горожан качественными овощами, фруктами и иной продовольственной продукцией, сейчас чаще всего ввозимой из других регионов или из-за рубежа. Также в заключениях Общественной палаты отмечались риски взвинчивания и обрушения цен на земли под застройку в случае введения возможности свободного изменения вида разрешенного использования земель «желтого пояса», вследствие чего «бывшие» сельскохозяйственные земли станут объектом спекуляций, что представляет потенциальную опасность для социально-экономического положения страны.

На предложения об изменении положений законопроекта в части правового режима использования земельных участков для нужд строительства линейных объектов и пользования недрами, расположенных в границах зон сельскохозяйственного назначения, в том числе, использования особо ценных сельскохозяйственных земель, Минэкономразвития России свою позицию не выразило. В связи с отсутствием какой-либо положительной или отрицательной позиции на предложения Общественной палаты требуется повторное рассмотрение Минэкономразвития России данной рекомендации.

5. Относительно необходимости передачи от Минэкономразвития России государственной функции по землеустройству в части

сельскохозяйственных земель (нормативно-правовое регулирование в сфере землеустройства и методическое обеспечение мероприятий по переходу от деления земель на категории к территориальному планированию в отношении сельскохозяйственных земель) и наделения указанной функцией Минсельхоза России ранее Минэкономразвития России в своем ответе дало принципиальное согласие.

Однако в последующем письме Минэкономразвития России не поддержало это предложение, сославшись на то, что в действующей редакции Федерального закона «О землеустройстве» № 78-ФЗ понятие «землеустройство» включает в себя помимо вопросов сельскохозяйственного планирования рационального использования и охраны сельхозземель также вопросы установления границ публичных образований (кадастр). Необходимо отметить, что рассматриваемый законопроект включает в себя положения, касающиеся поправок, вносимых в действующую редакцию Федерального закона № 78-ФЗ в части понятия «землеустройства», а именно сохраняет все аспекты сельскохозяйственного планирования, в том числе вводит сельскохозяйственный регламент, но исключает деятельность по установлению границ публичных образований (кадастр). Поэтому в случае принятия законопроекта в редакции, включающей указанные положения, передача соответствующей государственной функции от Минэкономразвития России Минсельхозу России станет мерой, необходимой для эффективной реализации законопроекта.



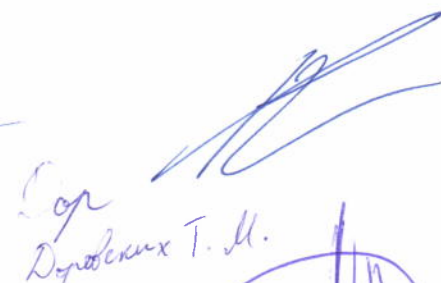

Кроме изложенных выше замечаний и предложений по доработке законопроекта Общественная палата на основании предложений, внесенных в том числе представителем Минэкономразвития России, участвовавшим в общественной экспертизе законопроекта от 17 декабря 2015 года, предлагает принять ряд организационных мер по обеспечению эффективной доработки и реализации законопроекта после его принятия:



1) Создать на площадке Минэкономразвития России рабочую группу в целях определения порядка и методов выполнения работ по сельскохозяйственному зонированию, определению особо ценных сельскохозяйственных земель, разработке и утверждению сельскохозяйственных регламентов, состава и объема этих работ, предварительной оценке наличия и состояния исходных материалов, требуемых для выполнения этих работ, границах стоимости этих работ, а также в целях внесения предложений по определению порядка и сроков изъятия сельскохозяйственных земель, используемых ненадлежащим образом с учетом нормативных требований сельскохозяйственного регламента.

2) Рассмотреть вопрос о создании объединенной землеустроительной структуры, которая обеспечит методическое, организационное и консультационное сопровождение мероприятий на всей территории России по переходу от деления земель на категории к территориальному зонированию в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

**На основании вышеизложенного Общественная палата Российской Федерации считает возможным поддержать принятие 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» с учетом изложенных выше замечаний и предложений.**

СОГЛАСОВАНО  
РУКОВОДИТЕЛЬ ЦАЦ ПРИ ОП РФ  
  
КИСЛОВА Е. В.  
20.12.2014 г.