

## Стенограмма парламентских слушаний на тему

### «Тенденции и проблемы развития земельного законодательства»

14 ноября 2017 года

#### **С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Уважаемые коллеги, добрый день! Подошло время начать наши парламентские слушания на тему "Тенденции и проблемы развития земельного законодательства".

Регламент работы у нас такой: выступления – до пяти минут (и прошу, пожалуйста, обозначать проблему и возможные пути ее решения) и выступления в рамках дискуссии – до трех минут. Общая продолжительность парламентских слушаний предлагается не более двух часов.

Уважаемые участники парламентских слушаний! Сегодня мы в очередной раз обсуждаем наиболее наболевшие земельно-правовые проблемы. Неупорядоченность земельных отношений, обусловленная несовершенством правовой базы, ведет к высоким издержкам землепользования, особенно в сельском хозяйстве, и препятствует реализации нашего огромного земельного потенциала. Кроме того, высокий уровень криминализации земельного рынка препятствует установлению столь необходимых прозрачных правил оборота земель. В конечном счете все это отрицательно сказывается на конкурентоспособности России и увеличивает себестоимость производства сельхозпродукции.

Сегодня всё еще ждут нашего комплексного решения такие важные вопросы, как разграничение государственной собственности на землю, совершенствование механизма предоставления земельных участков, надзор и контроль за использованием и охраной земель, охрана сельхозугодий и особо охраняемых природных территорий, обеспечение сохранности и плодородия почв и другие проблемы, которые часто звучат у нас на заседаниях.

Земельное законодательство сегодня не обеспечивает баланс между частными интересами собственников земли и публичным характером земельных отношений. Периодически принимаются нормативно-правовые акты, которые часто являются реакцией на возникшие локальные проблемы и не направлены на создание единого правового поля земельных отношений. Этому также не способствуют имеющиеся межведомственные разногласия в подходах к регулированию земельных отношений и управлению землями.

Современная Россия пока не пришла к оптимальной модели законодательства в области использования и охраны земель. Несмотря на большой объем принимаемых законов, налицо существенные проблемы при реализации правовых норм. Для разработки законодательных

инициатив, направленных на устранение очевидных коллизий, нам необходимо досконально проработать концепцию развития земельного законодательства.

Комитет неоднократно рассматривал земельные проблемы на различных мероприятиях, однако поставленные ранее проблемы так и не решены современным земельным законодательством. Актуальность вопросов не снижается. Так, комитет проводил слушания на тему "Земельная реформа в Российской Федерации: проблемы и перспективы", большая работа была проведена комитетом по вопросу целесообразности перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию. Кстати, этот вопрос до сих пор очень остро стоит и, я так понимаю, требует все-таки какого-то окончательного решения.

Ряд мероприятий был посвящен использованию и охране сельскохозяйственных земель. Подробно рассматривались вопросы правового режима земель особо охраняемых территорий. Проведен "круглый стол" на тему "Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль: проблемы реализации". Прошло около двух недель после проведения "круглого стола", мы опубликовали рекомендации, и предлагаю вам ознакомиться с этими рекомендациями. Эта работа будет продолжаться.

В декабре комитет планирует провести совещание на тему "О повышении плодородия почв Российской Федерации". Приглашаю всех принять участие в обсуждении вышеобозначенных вопросов.

Кстати, у нас на заседании присутствуют студенты трех вузов – Государственного университета по землеустройству, Российского государственного аграрного университета имени Тимирязева и Московского государственного юридического университета имени Кутафина.

Я рад, что у нас студенты теперь ходят на мероприятия, это очень важно для вас, и для нас в том числе, потому что без высококвалифицированных специалистов земельные вопросы, да любые вопросы, в России решить невозможно.

К сожалению, у нас в свое время была тенденция принижения, уничижения образования, особенно высшего образования, мы это видим в ряде кадровых назначений, причем на высокие государственные посты. Надеюсь, постепенно мы от этого отойдем и будем понимать, что в конечном итоге главное – не "железка", то есть компьютер, а главное – те люди, которые сидят за этими инструментами, есть ли у них опыт и образование. Поэтому я очень советую студентам приходить на подобные мероприятия, для того чтобы наиболее быстро вникнуть в специфику работы, особенно в плане правопедения, юридических документов и бюрократических процедур.

Продолжаем нашу работу. Есть ли замечания по повестке? Нет.

Тогда перейдем к повестке нашего заседания. Первое выступление – Бутовецкого Алексея Игоревича, директора Департамента недвижимости Министерства экономического развития Российской Федерации. Пожалуйста.

### **А.И. БУТОВЕЦКИЙ**

Добрый день, уважаемые коллеги! Благодарю за приглашение на столь значимое мероприятие. Действительно, всегда земельные вопросы обсуждать очень интересно и, как выясняется всегда в процессе, очень сложно. Почему? С одной стороны, Конституция Российской Федерации в статье 9 уже решила, что земля и другие природные ресурсы являются основой жизни народов в Российской Федерации. То есть уже законодатель заранее сказал, что является основой жизни – именно земельные ресурсы.

Раз вопрос такой важный, почему же всегда мы сталкиваемся с такими дискуссиями и сложностями в нахождении того самого баланса частных и публичных интересов? На наш взгляд, это обусловлено тем, что, исходя из статьи 1 Земельного кодекса, земля воспринимается одновременно и как объект недвижимости, и как природный ресурс и природный объект, и как средство производства в сельском и лесном хозяйстве.

О чем это говорит? О том, что всегда существуют разные взгляды на ценность земли и, соответственно, на развитие земельного законодательства. То есть с точки зрения, например, стройкомплекса, конечно, земля воспринимается прежде всего как объект недвижимости, то есть строителям интересно использование земельного участка как строительной площадки. С точки зрения сельского хозяйства, естественно, земля рассматривается в первую очередь как средство производства, то есть сельское хозяйство рассматривает это как объект, на котором трудятся люди и выращивается сельхозпродукция. С точки зрения экологического блока, конечно, земля в первую очередь рассматривается как объект охраны, и не зря у нас есть принцип приоритета именно охраны земли перед ее использованием.

Министерство экономического развития Российской Федерации, как орган исполнительной власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в сфере земельных отношений, кроме земель сельскохозяйственного назначения, в своей деятельности, в том числе законопроектной, руководствуется основами государственной земельной политики, которые были утверждены в 2012 году, и указаниями и поручениями Президента Российской Федерации, которые даны по соответствующим направлениям развития земельного законодательства.

В настоящее время наиболее актуальными вопросами, по нашему мнению (что отражено в законодательных инициативах, которые мы разрабатываем), являются следующие.

Первый вопрос – это развитие института публичных сервитутов. В настоящее время законопроект на эту тему подготовлен, внесен в Государственную Думу и находится на рассмотрении Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. То есть этот законопроект придает некое новое развитие институту публичного сервитута, с помощью которого, на наш взгляд, мы стараемся как раз достичь того самого баланса частных и публичных интересов.

Второй блок – это совершенствование правил определения разрешенного использования земельных участков. Чрезвычайно важный вопрос, потому что, как вы понимаете, без установления четких правил определения правового режима земельных участков в целом развитие законодательства в этой сфере невозможно. Пока правообладатель земельного участка не будет точно понимать, по каким правилам ему осваивать земельный участок ("строить не выше...", "копать не глубже...", использовать так-то и так-то), дальнейшее сбалансированное развитие земельных отношений невозможно. Мы планируем в ближайшее время закончить подготовку этого законопроекта и тоже внести в Правительство Российской Федерации.

Третий момент, не менее важный, который тоже непосредственно связан с определением разрешенного использования, – это законопроект о зонах с особыми условиями использования территории. Вы знаете, о накопленном опыте и накопленных проблемах в этой сфере. Это связано с тем, что у нас и разрозненное законодательство, и масса зон, которые никак не "опубличены", правообладатель совершенно не знает о том, что эти зоны существуют, существуют эти объекты. "Прямая линия" с Президентом, кстати, это показала, когда граждане как раз жаловались, что по каким-то причинам они оказались в зонах минимальных расстояний магистральных газопроводов и получили решения судов о сносе самовольных построек. То есть тоже чрезвычайно важный момент. В настоящее время Минстроем подготовлен законопроект на эту тему (при нашем непосредственном участии) и тоже внесен в Государственную Думу.

То есть эти три направления – публичный сервитут, разрешенное использование и зоны с особыми условиями – это те законодательные инициативы, которым мы придаем наиболее важное значение на сегодняшнем этапе развития земельного законодательства, и просили бы палаты парламента их поддержать при прохождении и в Государственной Думе, и в Совете Федерации.

И последнее, что хочу отметить, не нарушая регламент, – это тенденции к изменению самого подхода к написанию законов. Вот последние две законодательные инициативы, которые были приняты Государственной Думой и одобрены Советом Федерации (это закон о "лесной амнистии" и закон о садоводстве и огородничестве), показали, что наиболее эффективным

способом подготовки законодательных инициатив, чтобы можно было учесть интересы всех участников отношений, является их подготовка непосредственно с участием самих, например, садоводов, самих огородников. Например, законопроект о садоводстве мы готовили непосредственно с Союзом садоводов России и приглашали всех, кто посчитал необходимым участвовать в подготовке этой законодательной инициативы. Также к законопроекту о лесной амнистии были привлечены и экологические организации, благодаря чему там появились оговорки, что, например, закон не применяется к земельным участкам, которые находятся в границах особо охраняемых природных территорий. То есть, на наш взгляд, это оптимальный подход к подготовке законодательных инициатив в области земельного законодательства. И здесь как раз парламенту, на наш взгляд, отводится ведущая роль, потому что именно на площадке Государственной Думы и Совета Федерации мы смогли по крайней мере такие важные законодательные инициативы довести до того состояния, когда мы можем сказать, что в них как раз достигнут баланс частных и публичных интересов. Спасибо за внимание.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое.

Когда мы готовили документы (мы постоянно обсуждаем вопросы законодательства в области земельных отношений), кто-то высказывался за полный пересмотр Земельного кодекса, вообще самого принципа подхода к земельному регулированию, а кто-то – за решение локальных проблем, как сейчас Алексей Игоревич сказал. Да, решение этих проблем, которые были озвучены, действительно необходимо, и та же лесная амнистия так называемая требовала какого-то решения в достаточно короткий срок, хотя закон почти три года готовился. Но тем не менее возможен и другой ход – это концептуально иное решение, пересмотр просто всей правовой системы земельного регулирования и земельного законодательства.

Пилавов Михаил Иванович, директор Департамента земельной политики, имущественных отношений и госсобственности Минсельхоза России. Пожалуйста.

### **М.И. ПИЛАВОВ**

Добрый день, уважаемые коллеги! В рамках своего выступления я хочу отметить планы и соответствующие предложения Минсельхоза России по основным направлениям совершенствования земельного законодательства, регулирующего оборот земель сельхозназначения.

Ключевым направлением деятельности Минсельхоза России является решение вопроса по сокращению площади неиспользуемых земель сельхозназначения. На начало 2016 года площадь

неиспользуемых земель сельхозназначения составляла более 39 млн. гектаров. В июле 2016 года был принят подготовленный Минсельхозом России федеральный закон об изъятии неиспользуемых сельхозземель. Этот закон дает возможность органам государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, стимулировать собственников земельных участков к их использованию по целевому назначению, с другой стороны, в случае необходимости изымать участки и перераспределять между эффективными сельхозтоваропроизводителями.

В соответствии с законом об изъятии Минсельхоз России подготовил проект постановления Правительства Российской Федерации о признаках неиспользования земельных участков по целевому назначению. Проект предлагает применять признаки неиспользования земли или использования с нарушениями с учетом вида разрешенного использования участка без связи с видами сельхозугодий. В проекте также уточнена доля не используемой для сельхозпроизводства площади земельного участка в его общей площади, перечислены земли, которые не учитываются при определении неиспользуемой площади, дифференцированы признаки неиспользования земельных участков по целевому назначению и признаки использования с нарушениями. Этот проект, с одной стороны, повысит результативность деятельности Россельхознадзора при проведении контрольно-надзорных мероприятий, с другой стороны, позволит исключить необоснованное привлечение собственников земельных участков к административной ответственности.

Признаки неиспользования земли в постановлении более детализированы, их стало больше. В новой редакции признаки сгруппированы по двум направлениям: шесть признаков неиспользования по целевому назначению и четыре признака нарушения законодательства. Например, на земельном участке, предназначенном для пчеловодства, не разводятся пчелы или на участках для питомников не выращиваются рассада, семена и тому подобное. Они сегодня более детализированы.

В соответствии с законом об изъятии также был принят приказ Минсельхоза России, необходимый для определения первоначальной цены при организации торгов по продаже изымаемых земельных участков. Если по результатам обследования установлено, что земельный участок из земель сельхозназначения в состоянии, не пригодном для ведения сельского хозяйства, и нуждается в культуртехнической мелиорации, начальная цена такого участка уменьшается на величину расходов на его мелиорацию, но не более чем на 20 процентов от начальной стоимости. Реализация этой нормы позволяет заинтересованным сельхозтоваропроизводителям сократить

расходы на приобретение прав на земельный участок, чтобы направлять эти средства на приведение его в пригодное для ведения сельского хозяйства состояние.

Второй блок деятельности Минсельхоза России в текущем году связан с совершенствованием оборота земель сельхозназначения. Для этого подготовлены четыре законопроекта. Первый законопроект – о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования оборота земель сельхозназначения – основан на результатах правоприменительной практики и прорабатывает вопросы совершенствования процедуры предоставления земель крестьянским (фермерским) хозяйствам и порядка проведения общих собраний участников долевой собственности на земли сельхозназначения. Его цель – устранить недостатки действующих норм оборота земель сельхозназначения.

В настоящее время, если в земельном участке заинтересовано несколько лиц, проводится аукцион, и крестьянские (фермерские) хозяйства, особенно начинающие фермеры, не могут конкурировать на аукционе с крупными сельхозтоваропроизводителями либо организациями. Общее собрание участников долевой собственности на земельный участок признается правомочным, если присутствует 20 процентов дольщиков. Таким образом, может не учитываться мнение большинства. Есть риск принятия непопулярных решений с помощью нескольких общих собраний по одному и тому же вопросу.

Законопроект сегодня предлагает, первое, по дольщикам увеличить кворум общего собрания с 20 до 50 процентов от общего числа участников, что позволит исключить принятие решений меньшинством участников долевой собственности в отношении всего земельного участка. Второе – установить норму для случая, если общее собрание признано несостоявшимся из-за отсутствия кворума. При повторном проведении общего собрания оно считается правомочным, если присутствуют владельцы 30 и более процентов долей в праве общей долевой собственности на земельный участок. Третье – отказать общему собранию в праве принимать решения по вопросам, не включенным в повестку дня, а также изменять повестку дня. Четвертое – не допускать включения в повестку дня общего собрания вопросов, решения по которым приняты менее трех месяцев назад. И так далее, дальше перечислять не буду, достаточно конкретные предложения.

Также мы предлагаем возложить обязанность по организации и проведению общих собраний дольщиков на органы местного самоуправления, что позволит исключить возможные нарушения, злоупотребления при проведении общих собраний. Должностные лица органов

местного самоуправления обеспечат соблюдение законодательства при организации и проведении общих собраний.

Эти изменения в законодательство повысят защищенность прав и законных интересов участников долевой собственности.

В этом же законопроекте предлагается поддержать начинающих фермеров. В части предоставления земельных участков предлагается закрепить в действующем законодательстве возможность предоставить землю в аренду начинающим фермерам без проведения торгов, если раньше им земельный участок не предоставлялся. Арендная плата за земельный участок для начинающего фермера определяется в размере не выше земельного налога.

Законопроект согласован сегодня с Минэкономразвития, Минфином, и получено положительное заключение. В настоящее время готовится для направления в Минюст.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Михаил Иванович, регламент.

### **М.И. ПИЛАВОВ**

Следующий законопроект – "О внесении изменений в статью 12.1 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения". Его цель – упростить процедуру признания права муниципальной собственности на не востребованные земельные доли. Сейчас, исходя из сложившейся судебной практики, суды отказываются признавать право муниципальной собственности на не востребованные земельные доли.

Первое. Невозможно установить ответчиков, если в качестве ответчиков указываются умершие, не правоспособные или недееспособные физические лица, если нет доказательства того, что собственник не распорядился землей в течение трех или более лет подряд. Мы предлагаем упростить, ввести тот же порядок приобретения права муниципальной собственности на эти доли, что и на доли в праве общей долевой собственности на земельные участки, установленный статьей 1151 Гражданского кодекса, – как для выморочного имущества. Наследование выморочного имущества осуществляется согласно общим правилам о наследовании, установленным гражданским законодательством.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Михаил Иванович, у Вас всё? Регламент.

### **М.И. ПИЛАВОВ**

Ну, в принципе, конечно, у нас...

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое за доклад.

Вот эти материалы – пожалуйста, в раздаточные, и чтобы они были у нас на сайте по итогам мероприятия. И посмотрите рекомендации, которые подготовил комитет, для того чтобы, возможно, их добавить. У нас будет еще неделя после проведения совещания.

**М.И. ПИЛАВОВ**

*(Микрофон отключен.)* Предложений у нас много.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Хорошо.

Но здесь, мне кажется, все-таки нужно какое-то концептуальное решение. Я понимаю, что Минсельхоз, к сожалению, ограничен у нас в полномочиях. Вроде бы отвечает за сельское хозяйство, а на самом деле инструментов у него очень мало. И вопрос регулирования рынков тоже от него перешел к Минпромторгу и Минэкономразвития, и в земельных отношениях тоже Минэкономразвития у нас достаточно серьезную роль играет. Поэтому, конечно, Минсельхозу сложно, но тем не менее, если взять опыт европейских стран...

Вот почему-то раздробили нашу страну по немецкой технологии – на муниципалитеты, хотя при наших размерах, территориях это, конечно, было большой ошибкой, я считаю. И в той же Курганской области у нас сейчас стоит вопрос об укрупнении муниципальных образований, да он практически по всей стране стоит. А вот такие, мне кажется, очень важные правовые элементы мы, к сожалению, как-то не хотим замечать. Например, в Европе и в той же Англии невозможно вообще изменить статус земель сельхозназначения по применению, просто невозможно. Более того, даже если человек наследует земли сельхозназначения, он не может на них работать, если он более 10 лет не работал в области сельского хозяйства и не имеет специального образования, то есть он обязан либо сдать в аренду, либо продать этот земельный надел тем, кто может его использовать и пользуется им. Мы, к сожалению, не хотим замечать таких основополагающих принципов отношения к землям сельхозназначения, но, надеюсь, мы к этому придем.

Ну и потом, я могу сказать, когда обсуждался вопрос об отмене категорий земель и переходе к зонированию, многие юристы, в Правительстве считают, что если в советские времена был приоритет лесным угодьям и сельскохозяйственным, то сейчас у нас должен быть отдан приоритет градостроителям. Но, мне кажется, при наших территориях мы же не можем превратиться в огромный город, это просто невозможно. И понятно, что у нас будет большинство земель сельхозназначения и лесные угодья.

Поэтому я понимаю, что министерству сейчас сложно, но тем не менее надо определиться концептуально, все-таки что мы защищаем – мы защищаем градостроительные тенденции или мы защищаем лес и пашню. В советские времена лес и пашня – это был приоритет. В общем-то, я считаю, мы очень много приобрели благодаря этому и сохранили это достояние.

Пожалуйста, Бутусов Дмитрий Владимирович, заместитель председателя правительства Орловской области по агропромышленному комплексу. Регламент – пять минут.

### **Д.В. БУТУСОВ**

Уважаемый Сергей Федорович, уважаемые коллеги! Спасибо за приглашение. Я коротко.

Орловская область, где сегодня более 90 процентов территории приходится на сельхозугодья, самым активным образом участвует во всех мероприятиях, связанных с совершенствованием законодательства. И, конечно, мы больше говорим всегда о сельхозземлях, поскольку для нас это актуально.

Я напомню, что на слушаниях год назад в Госдуме и предыдущих слушаниях были отмечены очень важные вопросы – это и усиление взаимодействия градостроительного и земельного законодательства, отказ от прежних процедур распоряжения землей, регламентация предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности и муниципальной собственности, ну и целый ряд других вопросов. Они по-прежнему не теряют своей актуальности, то есть они остаются, в общем-то, в большей части нерешенными, при этом, как мы понимаем, особое внимание в тенденциях развития земельных отношений на современном этапе все-таки нужно уделить воспроизводству плодородия как основе устойчивого развития сельского хозяйства.

Я хочу отметить, что Генеральная Ассамблея ООН трактует устойчивость АПК на современном этапе как систему управления, опирающуюся на прозрачное и эффективное законодательство. В этом смысле мы, я считаю, в правильном контексте сегодня ведем работу.

Если говорить про полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, а также права и обязанности собственников по обеспечению плодородия земель, то они определены целой группой нормативных правовых актов, при этом часть норм носит лишь декларативный характер. Ряд положений является (на слайдах мы отметили) отсылочными нормами к актам региональных и муниципальных органов власти, которые до настоящего времени не приняты. Я пометил, что вообще не применяется и что применяется частично.

Контрольно-надзорные функции в отношении земель сельхозназначения осуществляют федеральные структуры, а с января 2017 года муниципальный земельный контроль был переведен

на уровень муниципальных образований. В настоящее время система обеспечения указанных органов оперативной информацией о динамике плодородия почв и использовании земель опирается на проводимый этими структурами госмониторинг, нерегулярно обновляемые данные статотчетности и на несистемные, я бы сказал, сведения сети агрохимцентров и агрометеорологических станций.

Указанные обстоятельства вызваны, во-первых, отсутствием нормативно-правовой базы для проведения единой системы наблюдения и отслеживания изменений, вследствие чего можно констатировать, что на сегодняшний день достаточно низкая итоговая результативность проверочных мероприятий, административные штрафы, которые накладываются, часто оспариваются в судах, а также отсутствует на текущий момент правоприменительная практика изъятия земельных участков (то, о чем уже говорилось). Во-вторых, следует отметить достаточно низкую эффективность муниципального земельного контроля, в том числе из-за законодательных ограничений и проверок в отношении субъектов малого и среднего бизнеса до конца 2018 года, ну и отсутствие межведомственной координации работы всех организаций по госмониторингу сельхозземель. По сути дела, он носит разрозненный характер, усеченный, и, в общем-то, данные во многих случаях являются недостоверными.

Я хочу сказать, что вся информация, которую мы инициативно собираем в рамках региональных ГИС, не является официальным источником данных для предоставления сведений по запросам надзорных органов.

Не буду, наверное, про наш регион говорить, скажу лишь, что у нас сегодня порядка 1,5 процента всего земель необработанных, и мы прошли этап экстенсивного такого вовлечения земель. Сегодня мы говорим об эффективности, являемся лидерами по многим позициям по растениеводству, и это во многом благодаря тому, что ведется достаточно большая работа – создана геоинформационная система (ГИС), инвентаризация земель проводится ежегодно. В ручном режиме с каждым хозяйствующим субъектом мы работаем по индикаторам, есть межведомственная рабочая группа. Помогает нам в этом наука (ВНИИЗБК, ФАНО), а также по внедрению прогрессивных методов, но все это ручной режим.

Поэтому на сегодняшний день мы видим, что законодательство претерпевает очередные изменения – это и, как говорилось, внесение изменений в Земельный кодекс в части перехода от деления земель на категории к территориальному зонированию, законопроект о государственном контроле и муниципальном контроле. И я хочу привести в пример проект закона об отмене категорий, который был рассмотрен в первом чтении. И, по сути, в предложенном варианте в чем

камень преткновения? Речь идет о перекладывании решения задач по зонированию на субъекты Российской Федерации, что невозможно с учетом существующих дефицитов региональных бюджетов. Камень-то там лежит. Мы сегодня дискутируем на эту тему, а кто будет это делать?

Если говорить о законопроекте о государственном контроле, в целом мы поддерживаем указанную законодательную инициативу по систематизации и совершенствованию положений федерального законодательства. В то же время сегодня мы в борьбе за снижение административных барьеров для хозяйствующих субъектов в части контрольно-надзорной деятельности, по сути дела, идем по пути увеличения сроков плановых проверок в условиях отсутствия качественной единой информационной базы о состоянии почв. И, по сути дела, мы сегодня приходим к тому, что раз в пять лет, дай бог, будем наблюдать за нашими хозяйствующими субъектами при переходе на тот самый риск-ориентированный подход.

Мы конкретные предложения в письменной форме направили. Я бы отметил, что дополнительным стимулом для разработки подобной информационной или полной информационной базы является существующая ситуация в сфере проведения работ по кадастровой оценке земель сельхозназначения, а именно отсутствие на практике информационной базы данных для расчета и актуализации кадастровой стоимости. Когда мы говорим об изъятии и о вычитании затрат из кадастровой стоимости... Я вам хочу сказать, кадастровая стоимость в Орловской области сейчас в два раза выше рыночной, а иногда в три. Поэтому, когда мы всё вычитаем, все равно у нас цена выкупа неликвидов выше, чем рыночная цена, – вот то, за что мы должны будем выкупить в бюджет. Это парадокс. Поэтому мы должны идти от базы, мы должны создать качественную информационную базу, на основе которой будем делать и кадастровую оценку, и мониторинг.

И что в кратчайшие сроки мы предлагаем сделать все-таки? Рассмотреть вопрос подготовки нормативной базы для создания единой системы государственного информационного обеспечения в сфере сельского хозяйства и дальнейшей интеграции региональных информационных систем, которые уже созданы, в том числе и в нашем регионе. Кроме того, в связи с тем что в ряде субъектов Российской Федерации приняты и утверждены постановлениями правительств правила рационального использования земель (а это Воронеж, Смоленск, Ростов, Ставропольский край), мы сегодня разработали такой документ, который хотя и носит инициативно-рекомендательный характер ввиду законодательной неподкреплённости, на федеральном уровне мы предлагаем рассмотреть этот опыт в части внесения изменений,

возможности разработки субъектами России таких правил с учетом специфики регионов, более четко конкретизирующих обязанности собственников.

И анализ обращений граждан, если говорить об этом, показывает, что 80 процентов сегодня у нас составляют земельные вопросы (это аграрный регион) – предоставление земли вне конкурсных процедур для малых форм хозяйствования (для которых законодательно таких оснований не предусмотрено, только через аукцион, в котором с крупными холдингами тягаться практически невозможно), а также проблема выдела земельных участков. Сегодня в Орловской области из 1,5 млн. гектаров пашни (цифры, о которых я говорил) 856 тыс. гектаров находится в общей долевой собственности (понятно, что центр событий там), что зачастую вынуждает к продаже долей по более низким по сравнению с рыночными ценам, то есть в ущерб малым формам.

И необходимо, на наш взгляд, ужесточить административную ответственность в отношении карантинных объектов. Сегодня такие риски растут, и мы считаем, что сегодня пришло время здесь усилить работу.

Таким образом, на наш взгляд, комплексный, системный, взаимоувязанный подход позволит нам существенно повысить эффективность использования земель и планирования и размещения в том числе и производительных сил на территориях субъектов. Спасибо.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое, Дмитрий Владимирович.

Кстати, на прошедшем заседании "круглого стола", когда мы обсуждали контроль муниципальный и надзор государственный, как раз стоял вопрос, чтобы отсчет трехлетнего срока неиспользования земель шел не только с момента, когда есть акты от федеральных структур, но и когда были обнаружены нарушения при осуществлении муниципального надзора, после составления этих актов. Наверное, к этому надо подходить тоже, для того чтобы ускорить эту процедуру, потому что пока изъятие земель сельхозназначения при ненадлежащем использовании, в общем, происходит достаточно медленно и в небольшом объеме.

По кадастровой стоимости. Это сами муниципалитеты и региональная власть подняли кадастровую стоимость, чтобы налогов больше получать. Эта проблема – по всей стране, и, конечно, она приводит, во-первых, к недоверию к этой кадастровой оценке, во-вторых, к различным непрозрачным схемам при обороте земель всех, не только сельхозназначения.

Да, пожалуйста.

**Д.В. БУТУСОВ**

*(Микрофон отключен.)* Я хочу сказать, что это сложилось в первую очередь из-за отсутствия сегодня качественной информационной базы. Ведь как оценку проводили? Оценка проводили, опираясь на материалы еще 90-х годов. Я вам хочу сказать, эта кадастровая стоимость для регионов никак не сказалась на налогооблагаемой базе, потому что хозяйствующие субъекты с целью налогообложения пошли и в Росреестре в судебном, во внесудебном порядке предъявили рыночную стоимость, которая гораздо ниже, и налог исчисляется оттуда.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Хорошо, Дмитрий Владимирович.

Мы пока дискуссию перенесем. Но это не совсем так, и я лично знаю десяток случаев, где кадастровая стоимость феноменальная. Вот два совершенно одинаковых участка, а кадастровая стоимость разнится в 10 раз. Это были субъективные оценки в основном, и именно стремились люди как можно больше денег в бюджет направить. Хотя в конечном итоге оборот денег в государстве ограничен. Если мы где-то у кого-то забрали, это ведь не значит, что где-то кто-то приобрел, что у кого-то что-то появилось в конечном итоге, если брать всю денежную массу в стране. Но это проблема другого заседания, хотя, конечно, она очень сильно тормозит развитие земельного оборота.

Пожалуйста, Лиджиев Борис Олегович, министр по земельным и имущественным отношениям Республики Калмыкия. Регламент – пять минут.

### **Б.О. ЛИДЖИЕВ**

Добрый день, уважаемые коллеги! Считаю необходимым озвучить следующие вопросы в сфере земельного законодательства, с которыми мы столкнулись в процессе работы нашего министерства.

Первое. Проблемы с предоставлением сведений о технических условиях подключения (технологического присоединения) объектов к сетям инженерно-технического обеспечения при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, посредством аукциона.

Ныне действующей редакцией Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что при отсутствии оснований для предоставления земельных участков без проведения торгов предоставление таких земельных участков осуществляется на торгах, проводимых в форме аукциона.

В соответствии с подпунктом 4 пункта 8 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной

собственности, не может быть предметом аукциона в случае, если отсутствуют сведения о технических условиях подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения, за исключением случаев, если в соответствии с разрешенным использованием земельного участка не предусматривается возможность строительства зданий, сооружений, и случаев проведения аукциона на право заключения договора аренды земельного участка для комплексного освоения территории или ведения дачного хозяйства. При этом согласно классификатору видов разрешенного использования земельных участков, утвержденному приказом Минэкономразвития России № 540, на земельных участках с такими видами разрешенного использования, как сельскохозяйственное использование, животноводство, скотоводство, звероводство и тому подобное, возможно размещение зданий и сооружений.

В свою очередь, согласно положению статьи 77 Земельного кодекса Российской Федерации землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. Таким образом, в силу отдаленности земельных участков от границ земель населенных пунктов сети инженерно-технического обеспечения, как правило, отсутствуют. В связи с этим возникает сложность в осуществлении предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения на торгах, проводимых в форме аукциона, в силу того, что уполномоченные организации не имеют возможности предоставить технические условия для подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения. Зачастую землепользователем, являющимся собственником объектов капитального строительства, применяются автономные системы отопления и водоснабжения.

На основании изложенного министерство предлагает внести изменение в подпункт 4 пункта 8 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации, которым предлагается слова "ведения дачного хозяйства" заменить словами "земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения".

Второе – проблема предоставления земельного участка на торгах. В соответствии с подпунктом 4 пункта 21 статьи 39.11 Земельного кодекса Российской Федерации извещение о проведении аукциона должно содержать сведения о предмете аукциона (в том числе о местоположении, площади и кадастровом номере земельного участка), о максимально и (или) минимально допустимых параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства (за исключением случаев, если в соответствии с основным видом разрешенного использования земельного участка не предусматривается строительство здания, сооружения), о

технических условиях подключения объекта капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения.

В свою очередь, при исполнении указанной императивной нормы у уполномоченных органов возникают следующие сложности. Извещение о проведении аукциона должно содержать сведения о максимально и минимально допустимых параметрах разрешенного строительства объекта капитального строительства. При этом статьей 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации установлено, что под градостроительным регламентом понимаются устанавливаемые в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, минимальные и (или) максимальные размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства.

Таким образом, указанные параметры использования земельных участков регламентированы правилами застройки и землепользования соответствующего населенного пункта, с которыми любое лицо вправе ознакомиться в силу открытости таких сведений...

#### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Борис Олегович, я понимаю... но у Вас очень сложный доклад. Я Вам, как психолог по образованию, скажу, что на слух это невозможно воспринять. Мы Ваши замечания обязательно посмотрим в текстовом варианте. А Вы можете своими словами, упрощенно сказать, в чем проблема? По сетям я понял. Ну, наверное не все...

#### **Б.О. ЛИДЖИЕВ**

Первое. Я хотел бы озвучить то, что по землям сельхозназначения. У нас возникает вопрос. На всех землях сельхозназначения, находящихся за пределами населенных пунктов, отсутствуют инженерные коммуникации.

#### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Да, это понятно.

#### **Б.О. ЛИДЖИЕВ**

Следовательно, отсутствует возможность предоставления данных земельных участков и проведения торгов.

Второе. При проведении торгов обязанность органа исполнительной власти – публикация на сайте [torgi.gov.ru](http://torgi.gov.ru), но при этом в печатных средствах массовой информации невозможно опубликовать весь материал по техническим условиям на подключение: это довольно-таки

обширно (мы рассчитывали, получается 150 страниц), и мы занимаем публикацией фактически весь...

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Понятно.

**Б.О. ЛIDЖИЕВ**

Третье. Отсутствие сведений о земельных участках, предоставленных до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, в Едином государственном реестре недвижимости. Так как эта норма содержит право граждан самостоятельно... земельные участки, которые были предоставлены до введения, и, следовательно, при образовании земельного участка происходит наложение. Фактически мы не можем обязать физических лиц самостоятельно вносить сведения о данных земельных участках в ЕГРН. Получается, у нас идет наложение, при этом происходит недополучение бюджетных поступлений и в дальнейшем – судебные тяжбы.

И четвертый вопрос, наш основной, который мы хотели бы озвучить, – это отсутствие графического учета, экспликации земельных участков из категории земель сельхозназначения. Потому что перечислены виды сельскохозяйственных угодий, такие как пашни, сенокосы, пастбища, залежи и тому подобное, но при этом мы забываем, что под одним кадастровым номером на одном земельном участке имеется несколько видов – допустим, пашня и пастбище, и при расчете той же кадастровой стоимости, тех же налогов приходится применять сравнительный метод, что изначально он нарушает все права и происходит то же недополучение бюджетных поступлений непосредственно в регионы.

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Спасибо. Это очень важные вопросы. Мы тогда их тоже сформулируем и будем отрабатывать. Спасибо. У Вас есть еще что-то?

**Б.О. ЛIDЖИЕВ**

Всё.

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Спасибо.

Горина Ирина Валерьевна, заместитель министра имущественных отношений Алтайского края, начальник управления по земельным отношениям.

**И.В. ГОРИНА**

Уважаемые сенаторы, уважаемые участники слушаний! Для Алтайского края тема земельного законодательства, безусловно, актуальна, учитывая территориальный ресурс и

земельный ресурс. И поэтому большое спасибо, что вы даете возможность регионам участвовать в таких мероприятиях.

Как уже было сказано ранее, масштабные изменения земельного законодательства были проведены в 2015 году. Концептуально изменился подход к предоставлению земельных участков. Основной принцип сейчас – это торги.

Хотелось бы обратить ваше внимание также на то, что с 2001 года впервые правила предоставления и исчерпывающие процедуры определены именно на федеральном уровне. Изменения также нашли свое отражение в нормах гражданского законодательства и иных законодательных актов. Полагаем, что необходимость таких изменений действительно назрела.

Совершенствование законодательства было направлено в первую очередь на исполнение поручений Президента Российской Федерации по снижению административных барьеров, сокращению избыточных согласований при строительстве и унификации правил предоставления земельных участков. Вместе с тем за два года работы в рамках нового земельного законодательства возникли и продолжают возникать вопросы правоприменения, связанные с практической реализацией действующих норм.

В рамках отведенного времени достаточно сложно будет перечислить все те наболевшие вопросы, с которыми столкнулись органы исполнительной власти. Скажу лишь о некоторых, на наш взгляд, законодательно не урегулированных моментах.

Отдельная большая тема, как уже было озвучено Алексеем Игоревичем, – это тема использования земельных участков в соответствии с видами разрешенного использования.

Действующее законодательство дает достаточно широкую возможность изменения видов разрешенного использования именно при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в аренду по своему усмотрению. Вместе с тем гражданское законодательство определяет, что земельный участок должен использоваться исключительно в соответствии с существенными условиями договора аренды.

Возникает также вопрос по поводу возможности беспрепятственного изменения видов разрешенного использования земельных участков собственниками. Безусловно, конституционные принципы и нормы действующего законодательства дают возможность изменять виды разрешенного использования, но вместе с тем это приводит к невозможности выстраивания градостроительной политики в муниципальных образованиях.

Также следует отметить, что Земельный кодекс в действующей редакции не предусматривает возможности заключения договоров аренды без торгов с арендаторами

государственного и муниципального имущества. При этом согласно гражданскому законодательству арендатор одновременно с передачей владения и пользования недвижимостью передает права на земельный участок, который занят такой недвижимостью и необходим для его использования.

Кроме того, полагаем, что необходимо обеспечить равные условия для граждан, осуществляющих строительство индивидуальных жилых домов, заключивших договор аренды до и после 1 марта 2015 года, в части установления срока аренды земельных участков путем приведения в соответствие с предельным сроком, установленным действующим земельным законодательством, и сроком действия разрешения на строительство, установленным гражданским законодательством (это 20 лет).

Помимо прочего, с учетом практической реализации предоставления земельных участков с аукциона полагаем, что запрет на возможность проявления инициативы со стороны граждан и юридических лиц на образование земельных участков в границах населенных пунктов снижает возможность вложения инвестиций в регионы. Правительство Алтайского края, как, полагаем, и правительства других регионов, обращалось с вопросами практики применения земельного законодательства в федеральные структуры. Кроме того, в адрес регионов неоднократно направлялись законодательные инициативы, которые, к сожалению, не нашли пока своего отражения в Земельном кодексе.

И буквально в начале ноября текущего года Министерством экономического развития в регионы был направлен проект федерального закона о внесении изменений в Земельный кодекс и иные законодательные акты в части совершенствования правового регулирования вопросов установления видов разрешенного использования земельных участков, а также уточнения отдельных правовых норм, регулирующих порядок предоставления земельных участков. Законопроект рассмотрен и поддержан правительством Алтайского края. Кроме того, министерством имущественных отношений Алтайского края были направлены предложения в адрес разработчика законопроекта для включения в вышеуказанный проект федерального закона. Полагаем, что реализация предусмотренных законопроектом положений позволит урегулировать множество практических вопросов, в том числе и вышеназванные, усовершенствовать правовое регулирование порядка предоставления земельных участков.

С учетом вышеизложенного хотелось бы обратиться с просьбой к Совету Федерации поддержать данный законопроект, а к Министерству экономического развития – учесть те

предложения, которые направлены не только, я думаю, Алтайским краем, но и другими регионами. Спасибо.

### **С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Спасибо.

Продолжаем нашу работу. Шагайда Наталья Ивановна, директор научно-исследовательского центра агропродовольственной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

### **Н.И. ШАГАЙДА**

Здравствуйте, уважаемые коллеги! Сергей Федорович поставил такой вопрос: кардинальное изменение Земельного кодекса или фрагментарное улучшение? Я думаю, что ни то и ни другое, но абсолютно точно – не фрагментарное улучшение.

Мне кажется, что у нас сложилась такая ситуация, потому что земельная политика в настоящее время представляет собой разнонаправленную ведомственную активность. Нет никакой цепочки такой сверху вниз, чтобы можно было пройти и что-то реализовать, вот невозможно это сделать, потому что все время Минсельхоз пишет одно, другие ведомства – другое, и в конце концов, когда мы получаем законодательный акт, им пользоваться просто нельзя. И все начинают... У нас в стране, вообще, на самом деле настолько остро стоит эта проблема!

Конечно, вы организуете "круглые столы", все это так, но вот такого ведомства, которое бы занималось этой рутинной работой, все постоянно собирало и улучшало, у нас нет. У нас, вообще, в стране масса земли, дефицит участков, пересекающиеся границы. Вы посмотрите публичную кадастровую карту, страшно глянуть – граница идет по соседскому дому. И это всё проблемы людей и предпринимателей. Но это не проблемы тех людей, которые устанавливают систему управления земельным фондом или систему земельного законодательства. Поэтому все наши вопросы, конечно, острые. Вы говорите: "Это фрагментарно, это фрагментарно..." А из этого складывается система. К сожалению, нет органа, который бы это все вместе решил, – вот в чем проблема.

Поэтому мне кажется, что должна быть не реформа, а рутинная работа по прохождению цепочек. Вот, например, главное в цепочке – это упрощение доступа вообще к земле (в глобальном смысле), причем к государственной, к земле частной. Люди к своей земле не имеют доступа. У них есть участок, есть свидетельство о собственности, но попробуйте с этим свидетельством о собственности что-то сделать, даже новым свидетельством. Выясняется, что за

то время, пока ты платил землемеру, изменилась система описания границ и теперь твои границы не удовлетворяют тем границам, которые есть сейчас, и ты продать участок не можешь. Опять кто отвечает? А если покупатель готов купить мой участок? Ему все равно, что у вас какие-то трения были. У нас же с соседом проблем нет, а вы останавливаете весь этот процесс.

Есть проблема доступа к частным землям тех людей, которые скупили действительно большие участки земли. Но это опять же проблема здесь. Почему у нас есть регионы, где 75 процентов земли района может быть в одних руках? То есть это такая установленная граница. Но как к этой земле тогда подойти-то? Это человек, который... Наверное, если человек в сельском поселении имеет в собственности 60–70 процентов земли, и даже в долгосрочной аренде – на 25 лет или на 49 лет, то должны быть уже институты, ограничивающие его право, – как продавать участки (не всем массивом, а дробить какими-то лотами), как устанавливать арендную плату. Должны быть механизмы, опять же должна быть цепочка.

Мы стараемся забрать землю. Вот за неиспользуемые земли взялись – это основная у нас проблема. Да у нас по последней переписи 90 млн. гектаров сельхозугодий ни за кем не закреплены, и это государственная земля. Если государство не может наладить контроль за этой землей, то зачем оно взялось в качестве основного подхода для обеспечения доступа к земле изымать у кого-то землю? Не это главное.

Во-первых, очень плохие критерии. Мне нравится один критерий, попробую его воспроизвести. В нем определяется доля сорных трав в структуре травостоя, но потом почему-то – к площади участка. Вы знаете, я вообще экономист-математик, но я не знаю, как от структуры травостоя в пучке перейти к площади участка. Если мы хотим... Конечно, если у нас цель – укрепить Россельхознадзор, давайте будем делать тотальные проверки, имея в виду, что они должны проверить не только сельхозугодья, которых 196, а которых 400 миллионов. Если мы хотим забрать землю там, где она кому-то очень нужна, и кто-то ее захватил и не использует, – это другой механизм. Кому нужно – он видит, заявку подал, проверили, изъяли участок. А так это механизм обратного возврата (за деньги, заметьте) земель, которые были после реформы разными способами (праведными и неправедными) сконцентрированы в отдельных руках.

В общем, я заканчиваю, потому что времени нет. Мне кажется, что эта цепочка доступа к государственной земле... Не ясно, где земля, не сформированы участки, не разграничена собственность... Почему-то обязанность готовить этот участок – на муниципалитете, а деньги идут вообще не им. Какой же будет интерес им это делать? Фермеры дискриминированы в получении земли. Почему-то никого не ограничили арендовать землю у государства, а фермеров

почему-то предписали федеральным законом ограничить, субъекты Российской Федерации должны их ограничить. Не сказали – за плату, бесплатно, в аренду, в собственность, просто ограничить и всё. И так далее.

Но не может фермер или обычная сельхозорганизация на аукцион прийти и участок купить, если у нас не ограничены покупатели сельхозземли. Если у нас в 2015 году в Московской области из сельхозземель 30 гектаров ежедневно переводилось под застройку... Если разделить все эти выведенные площади на количество дней, получается 30 гектаров. И если эти участки продаются, то кто, зная, какая маржа возникает после перевода?.. Не только в Московской области, но и в любом регионе. В Москве хоть какие-то деньги уже стали брать. А в другом регионе как это будет? Кто может фермеру дать эту землю? Конечно, возьмет тот, у кого денег больше.

И у нас очень большая проблема, которая не решена, – отсутствие гарантий прав. Реестры пустые. Единственное место, где можно узнать об обременении, – реестр. Люди, предприниматели – кто угодно совершают сделки, а потом узнают не только про трубу, но и о том, что в 1975 году тут, оказывается, решили сделать зону, памятник. Памятник не зарегистрирован, зоны нет, люди, тысячи семей, получили участки, понастроили законным образом дома. Выясняется, что теперь им предписание – всё снести, что они построили. Вот такие направления.

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Наталья Ивановна...

**Н.И. ШАГАЙДА**

Я заканчиваю тем, что не реформа (потому что все уже устали от кардинальных изменений), а рутинные изменения таких вертикальных цепочек сверху вниз – вот это наша работа. Но, к сожалению, для этого должен быть орган, и для этого еще нужно навести порядок с учетом земель. Спасибо.

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Спасибо большое, Наталья Ивановна. Ваше выступление можно сформулировать так: "всё пропало".

**Н.И. ШАГАЙДА**

*(Микрофон отключен.)* Нет, я вам скажу как есть.

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Нет, я понимаю, о проблемах надо говорить, это правильно.

**Н.И. ШАГАЙДА**

*(Микрофон отключен.)* Вот здесь еще и решение.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Да. Спасибо. И решение. Я согласен, многое, о чем Вы говорите, так. Но мы с вами должны все-таки, так как у нас законодательство достаточно молодое в отношении оборота земель...

Земельному законодательству многих стран, о которых я говорил, 200, 300 лет, а английскому – почти 1000 лет, поэтому у нас есть время. Это первое.

А второе – мы все-таки достаточно быстро свое земельное законодательство формируем. Поэтому понятно, что при таком быстром росте и принятии многих решений возможны ошибки.

Но спасибо большое за то, что Вы достаточно эмоционально нам все это рассказали. Спасибо.

Сейчас у нас Карпова Марина Ивановна...

Сергей Иванович, Вы хотели выступить, да?

**С.И. ШТОГРИН**

Да.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Карпова Марина Ивановна, общественный омбудсмен по кадастрам и земельно-имущественным отношениям Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам предпринимателей.

**М.И. КАРПОВА**

Продолжу ту тему, которую затронула Наталья Ивановна в своем очень эмоциональном выступлении, и тоже приведу некоторые моменты, которые показывают, что все-таки, наверное, каким-то простым налаживанием этих связей, детализацией мы не обойдемся и концептуальную проблему нам решать придется.

Что же все-таки у нас регулирует земельное законодательство? Поскольку я защищаю права предпринимателей, полагаю, что во главу угла должно быть положено что? Социально-экономическое развитие Российской Федерации, потому что земля – это мало того что средство производства, это важнейший ресурс, это еще и ограниченный ресурс. Поэтому времени-то у нас много и земли вроде много, а вот работать надо побыстрее и доводить эту концепцию до того состояния, когда возможно будет капитализировать землю, так скажем, нужным образом. У нас не так много на это времени, к сожалению.

Я посмотрела, уже в рекомендации наших сегодняшних слушаний кое-какие моменты вошли, поэтому я не буду упоминать то, что уже и так все сказали, – о перегруженности

Земельного кодекса, о том, что это "квест". Можно идти и идти от одной статьи к другой по ссылочкам и прийти в никуда, потому что нормативные правовые акты еще не разработали.

Закон приняли, причем (я тоже в рекомендациях посмотрела): "Давайте быстрее примем". Давайте не будем быстро принимать. Я вообще против того, чтобы быстро что-то принимать. На мой взгляд, наш такой подход – "давайте..." Я недавно была тоже на слушаниях в Госдуме, в комитете по собственности: "Давайте примем в первом чтении, а между первым и вторым доработаем". Товарищи, ну, давайте посмотрим, что мы хотим принять между первым и вторым чтениями. Речь шла о публичном сервитуте для размещения линейных инфраструктурных объектов. Прекрасная тема, потому что таким образом мы повышаем стоимость земли, мы вводим ее в большем количестве в хозяйственный оборот.

Но что мы видим в этом законе?

Во-первых, какое-то пренебрежительное отношение к сельхозпроизводителю: "Ну, поставим мы там столбы – ну и что? Он же все равно будет там пахать, он будет собирать урожай". А вы знаете, насколько падает вообще урожайность, насколько вырастают затраты по обработке земли из-за того, что там стоят эти столбы? Вы можете попробовать поставить на своем земельном участке такие столбики и косить траву вот так – и все будет понятно. Потом, там же сорняки растут. Эти сорняки надо убивать, иначе они пойдут уже в культуры. Все оказывается не так просто.

И, кстати, все уже давным-давно посчитано и даже защищены работы, но у нас почему-то бытует такое мнение, что сельхозпроизводителю вообще ничего не надо платить. Мы же для него стараемся, мы же к его дому подведем электричество. Наверное, бесплатно, да (мне хочется всегда спросить)? Наверное, подключение будет бесплатное? Или, как раньше (я не знаю, сейчас "Мособлгаз" делает это или нет) – ты должен подвести трубу и подарить ее на баланс "Мособлгазу", чтобы он с тебя за эту трубу потом деньги брал? Вот такая у нас история получается. Плохая это история.

Или вот еще... "Парламентская газета" проводила тоже общественные нулевые чтения по поводу (я называю этот закон)... Очередная амнистия у нас грядет – теперь уже самострою. У нас "амнистийное" теперь развитие законодательства: кто что придумает – "ой-ой-ой, граждане страдают, давайте быстренько проведем". "Дачную амнистию" провели – до сих пор разгребаем. А тоже только что сказали о границах, обо всем прочем. Вот у нас теперь "линейная амнистия", вот у нас будет амнистия по самострою. Насколько мы вообще не прорабатываем эти вопросы! Я уже не говорю о том, что надо бы хотя бы НПА, которых иногда бывает свыше десятка к закону, к

законопроекту, концептуально как-то прописывать. Я уже не говорю про полный текст, что желательно.

Прописана прямая норма, что возмещение (компенсация), если неправильно снесли объект, идет из казны Российской Федерации. Я уже не говорю о том, как они собираются по рыночной стоимости компенсировать снос самовольной постройки, которая необоротоспособна вообще. Как можно?.. Какая у нее может быть рыночная стоимость? Ну, бог с ним, самое интересное – это листочек, на котором написано "Технико-экономическое обоснование", где замечательная фраза, что этот законопроект, где мы будем компенсировать средства из казны Российской Федерации по рыночной стоимости за незаконно снесенные объекты, не потребует дополнительных расходов из бюджета. Это как вообще? То есть у нас уже какая-то интересная такая симуляция, что ли, деятельности. Аналитическую справку прикладывают – там ни одной цифры. Это какая такая, интересно, аналитика, которая не основывается на цифрах?

Поэтому я свои предложения дала. И больше всего хотелось бы все-таки, чтобы мы отказывались от срочного принятия непроработанных законопроектов. Пусть лучше никакого регулирования не будет, чем будет плохое регулирование. Потому что мы это плохое регулирование потом исправляем очередным законопроектом и доводим это все дело до абсурда. У нас уже система работает циклично: сама на себе замкнулась и постоянно себя воспроизводит, очередные поправки. Да? Там цифры даже приведены были.

Что еще предлагаю? Давайте подумаем...

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Марина Ивановна, регламент.

**М.И. КАРПОВА**

Я заканчиваю.

Я предлагаю подумать о том, что, когда мы амнистируем людей, которые заведомо неправильно, незаконопослушно себя вели, мы тем самым показываем добросовестному предпринимателю, что он не должен выполнять законы. Гораздо лучше заплатить взятку, а потом, глядишь, всех-то не снесут, и меня не снесут. Вот это тоже должно быть обязательно учтено – стимулирование законопослушного поведения. И такой предприниматель должен получать преференции, а не наоборот, как у нас сейчас, к сожалению, получается. Всё.

**С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Спасибо большое, Марина Ивановна.

Но все, что Вы называли амнистиями, даже "лесная амнистия", которая прозвучала, – это, скажем так, вульгарное название тех или иных законов, которое журналистам проще формулировать, чтобы привлекать внимание. На самом деле эти законы ни о какой амнистии не говорят, они просто уточняют процедуру выхода из тупиковых ситуаций, которые были. В той же так называемой лесной амнистии на самом деле просто был тупик: ни один добросовестный собственник не мог доказать право на свою землю в случае наложений, которые возникли не по его вине. И ни один суд не хотел брать на себя ответственность, потому что там происходило отчуждение, формальное отчуждение собственности, государственной собственности, федеральной. Соответственно, все суды боялись это принимать на себя, потому что тут же – прокуратура и так далее, и тому подобное. И в результате у нас отвечал за это только сам собственник, который, в общем, годами мог ходить по кругу.

Поэтому эти законы, которые у нас называют амнистиями, – на самом деле никакие не амнистии, а просто в них формулируется процедура выхода из этих тупиковых ситуаций. Они нам необходимы, потому что люди десятилетиями, уже десятилетиями, не могли решить необходимых проблем.

В отношении линейных объектов я с Вами согласен. Но это отношение к сельхозпроизводству, особенно... Сейчас даже фермеры переходят на крупнозахватную технику, поэтому для них любой столб на поле – это серьезные расходы в обработке земли. Но тут многофакторный механизм. В то же время объекты надо ввести.

Ну а то, что у нас действительно надо трубу провести да подарить, – это правда. Но ведь у нас вообще государство относится с большим, трепетным вниманием к монополиям, в то время как предпринимателей, по сути, облагают все большими и большими налогами, хотя руководство страны обещало дополнительные налоги не вводить в ближайшее время, по сути, эти все дополнительные платежи – это те же налоги. А в то же время монополии у нас получают все больше и больше преференций. Но, по-видимому, нужно дойти до какого-то предела, когда эти монополии надо разрушать, но разрушать не так, как мы разрушили РАО "ЕЭС", которое было великой монополией. Мы единую энергосистему страны разрушили, которой не было ни в одной стране мира (и все страны мира об этом мечтают), и создали много-много алчных монополистов. Например, у нас в Курганской области один оператор, в общем, обложил данью всю нашу область, и не только нашу область. И никто с ним бороться не может, да и не хочет, на государственном уровне. А разрушать надо реально, чтобы у нас была конкуренция среди поставщиков энергетики

или других ресурсов. Но опять же все-таки наше законодательство очень молодое, и понятно, что надо пройти определенные периоды развития, к сожалению.

Галиновская Елена Анатольевна, заведующая отделом...

Извините, пожалуйста, давайте мы Сергею Ивановичу предоставим слово, он хотел выступить.

### **С.И. ШТОГРИН**

Спасибо, Сергей Федорович.

Я представляюсь. Штогрин Сергей Иванович, аудитор Счетной палаты.

У нас в Счетной палате 12 аудиторов, из них 11 занимаются вопросами контроля за расходованием бюджетных средств, а я возглавляю направление, которое занимается контролем за доходами, и поэтому хочу обозначать свой взгляд на земельное законодательство с точки зрения мобилизации доходов в бюджетную систему Российской Федерации.

В конце прошлого века, когда мы с Владимиром Кузьмичем были депутатами Государственной Думы и принимали Налоговый кодекс, туда заложили три основных принципа – это всеобщность, справедливость и способность к уплате налогов. То есть если говорить о земельном налоге, то, если люди имеют земельные участки, все они обязаны платить налоги. Если они имеют соседние участки, то кадастровая стоимость должна быть одинаковой, налоговое бремя у них должно быть одинаковым. Третий принцип (способность к уплате) – налоги должны быть такие подъемные, чтобы люди могли пользоваться этими объектами, в том числе землей, и не сгоняли их с земли, и не было бы у пенсионера платы земельного налога в 15, 20, 30 тысяч, как это бывает в некоторых регионах после соответствующей кадастровой оценки. Так вот, если говорить о земельных участках и земельном налоге, то все эти три принципа нарушаются, какой бы регион мы ни брали, и тут уже об этом речь шла.

В чем проблема? Проблема в том, что у нас в России настоящего учета земельных участков нет. Недавно мы проводили мероприятие, связанное с учетом земель. Например, по данным Росреестра, во Владимирской области 21 млн. гектаров, а если сложить все земельные участки – 42 миллиона по площади. У кого правильные данные? Мы специально проводили такие выверки, брали отдельные кадастровые кварталы в Московской области и других субъектах. Вот в Московской области взяли один квартал, там 127 участков на учете в налоговой службе, а в Росреестре – 150 участков. При этом 40 участков, которые есть у налоговиков, нет в Росреестре, а 59 участков, которые есть в Росреестре, нет у налоговиков. Вот попробуйте в этом деле разобраться.

Я это к чему говорю? У нас есть такой парадокс между конституционной обязанностью лиц уплачивать земельный налог, например, и правом зарегистрировать этот объект. Обязанность платить есть, а обязанности зарегистрировать объект налогообложения нигде нет, это право. И вот это право выливается в то, что невозможно понять, что происходит в конкретном квартале, что стоит на учете, что не стоит на учете, почему не стоит на учете. Он взял и оформил кадастровый паспорт, и пользуется участком, что-то там строит, как-то использует. Обязанности его зарегистрировать у него нет, он ничего не платит.

Я недавно спросил у заместителя Мишустина Бондарчук Светланы Леонидовны: "Слушайте, а у нас есть в стране организация (или орган), которая обязана выявлять неплательщиков и ставить их на учет? Вы этим занимаетесь? Налоговой службе вменено в обязанности выявлять неплательщиков земельного налога и ставить их на учет?" Она говорит: "Нет". – "А кто?.." – "Наверное, правительство субъекта". Но реально вы сегодня не найдете организацию (или орган), которая отвечает за то, чтобы всех, кто чем-то владеет, поставить на налоговый учет. Я это к чему говорю? Не надо налоги повышать, надо расширять налоговую базу и выполнять один принцип, который заложен, – всеобщности. В этом проблема.

Поэтому я хотел бы посоветоваться: может быть, нам дальше эту тему прорабатывать? У нас есть обязанность зарегистрировать транспортное средство, пройти техосмотр и так далее, установленная сумма за техосмотр – 340 рублей, все проходят – никаких вопросов нет. Неважно, кто это дело проводит. А земельным участком пользуешься – оказывается, можно его не регистрировать. Понимаете? Это проблема. Надо навести в этом деле порядок.

Следующий вопрос, по поводу которого я хотел бы посоветоваться, подумать, – а не пора ли нам провести все-таки земельную перепись? У нас есть некоторые "продвинутые" муниципальные образования в Московской области, в других регионах, где провели подворный обход – по сути, перепись, побудили людей поставить на учет всё, и у них теперь бюджеты их муниципальных поселений из-за земельного налога и налога на имущество физических лиц стали бездефицитными, например, Усово в Московской области. То есть резервы здесь... Мы собираем, например, земельный налог с физлиц, по стране в целом – 45 миллиардов всего. А вот те примеры, которые я привел, по одному кварталу, а у нас это повсеместно, говорят о том, что мы можем собрать минимум в два раза больше, не повышая ничего.

Поэтому вопрос второй – не пора ли уже потратить деньги и всем миром навести порядок в учете земельных участков? Тогда и власти, и муниципалитеты будут знать, что у них есть, и смогут пустить эту землю в оборот, в конце концов.

Следующий вопрос, который я хочу поднять (здесь уже шла об этом речь), – это виды разрешенного использования. Например, для кадастровой оценки используется 17 видов. Но когда я смотрел это дело по Московской области... Вообще, возникают вопросы. Вот если это участок для автостоянки – одна кадастровая стоимость, а если это участок для общественного питания – другая кадастровая стоимость.

Может быть, вообще пойти по пути упрощения? Если это коммерческое использование земли, то сегодня там стоянка, завтра там столовая, а послезавтра там, я не знаю, может быть что-то еще, но есть какие-то виды использования стабильные. Почему, например, земля для объектов социально-культурного назначения дороже, чем для автостоянки? Эти проблемы надо решать.

И еще одна проблема, которую я бы тоже хотел поднять, – это вопрос об баллогектарах. Застарелая проблема, Минсельхоз ее так и не решает. В конце концов, надо ее сдвинуть, потому что выпадает большое количество земли из-под налогообложения, хотя бы небольшого.

Дело-то в чем? Когда мы принимали главу Налогового кодекса "Земельный налог", принципиально приняли знаете какое решение? Никто не должен освобождаться от уплаты земельного налога, потому что земля – это дело святое. Нельзя, чтобы землей бесплатно пользовались. Плата за землю побуждает к рациональному ее использованию, учету и так далее. Все бесплатное – это ничье, поэтому даже льгот на федеральном уровне (вот Владимир Кузьмич не даст мне соврать) специально не вводили. В субъектах, в муниципалитетах, там вообще уже пожарных, дружинников и так далее... Мы сейчас с этим разбираемся.

Но я считаю принципиально: хоть три копейки за землю, за ее использование каждый собственник должен платить. И вот эту идею я тоже предлагаю провести в жизнь. Спасибо.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое, Сергей Иванович. У Вас есть в письменном виде замечания? Мы тогда возьмем их из Вашего выступления и учтем в рекомендациях. И рекомендации еще раз посмотрите, что добавить.

Галиновская Елена Анатольевна, заведующая отделом природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

### **Е.А. ГАЛИНОВСКАЯ**

Добрый день, уважаемые коллеги! Большое спасибо за предоставленную возможность поделиться своими впечатлениями о дальнейшем развитии и о состоянии земельного законодательства.

В рамках отведенного времени я постараюсь остановиться только на одном вопросе, а именно на вопросе, связанном с тем, что, собственно говоря, лежит в основе дальнейшего развития нашего законодательства и в каком направлении действительно имеет смысл в первую очередь его совершенствовать.

Прежде всего, я хотела бы сказать следующее. Несмотря на необходимость постоянного корректирования действующих норм (а от этого мы никуда не уйдем), в нормальном состоянии, когда закон является реальным регулятором отношений, это так или иначе отслеживание правильного его действия и корректировка этого действия. Это действительно та самая, о чем говорила Наталья Ивановна, рутинная работа, которая от нас никуда не уйдет.

Но тем не менее, если назвать любую земельно-правовую проблему или экономическую проблему, которая связана с использованием земель, так или иначе мы все равно заметим, что в основе лежат все-таки какие-то определенные концептуальные ошибки.

Буквально два наиболее наглядных примера я могу привести.

Это проблема, связанная с сокращением площадей земель сельскохозяйственного назначения, о которых сейчас ведется речь, проблема, связанная с занятием земельных участков сельхозназначения не по целевому назначению, и плюс ко всему еще вопросы, связанные с тем, что у нас земли сельхозназначения регулируются (мы к этому уже привыкли, но все-таки давайте обратим внимание) и Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", и Земельным кодексом. По какому критерию? По критерию, что Федеральный закон "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" регулирует отношения в части тех земель, которые участвуют в сельхозпроизводстве, а вот все остальные земли... и плюс еще общие положения о землях сельхозназначения регулируются у нас Земельным кодексом, плюс ко всему еще отдельные вкрапления отдельных законов и так далее.

В результате что у нас получается? У нас получается фактически разграничение режима использования земель сельхозназначения, включенных в сельхозпроизводство, и земель ЛПХ, фермеров (фермеры тоже занимаются сельхозпроизводством), дачников и так далее, которые тоже так или иначе являются ценными сельскохозяйственными землями, обладающими плодородием, они оказались каким-то образом за пределами данного регулирования.

Пойдем дальше. Поскольку у нас сейчас разговор шел о территориальном планировании и градостроительном зонировании как основе вообще установления зон и правового режима земель в Российской Федерации, сложилась такая своеобразная ситуация: у нас земли сельхозпроизводства почему-то стали ограничиваться сельскохозяйственными угодьями, а все

остальные земли – под элеваторы, под сельскохозяйственные производственные мощности и так далее – эмоционально, интуитивно и так далее стали выбрасываться за пределы этого, собственно говоря, подхода.

Концептуально в данном случае получается следующее – что здесь ошибка заключается в том, что вместо того, чтобы нам... Кстати сказать, почему держатся категории земель как основа зонирования земель в Российской Федерации до сих пор и не найдена адекватная замена этому подходу? Потому что в данном случае зонирование земель в рамках подходов, связанных с обеспечением социально-экономического развития, должно учитывать именно отраслевой подход в сельском хозяйстве. То есть в этой ситуации сельскохозяйственные угодья и земли сельхозпроизводства оказываются в одной категории земель, а не разделенными, как это нам предлагают территориальное планирование и градостроительное зонирование.

Что касается иных концептуальных подходов, то наиболее наглядный пример опять-таки здесь связан с чем? Мы сейчас много говорим о проблемах, связанных с земельными долями. В свое время с разработчиками концепции подходов, связанных с разграничением земель сельхозназначения, был разговор. Был сделан вывод, что этот самый подход, политический сам по себе, заключался в следующем: быстро разделим земельные доли на собственников, а дальше уже эти земельные доли сами в рамках рыночного развития найдут своего рачительного сельхозтоваропроизводителя. В результате что мы видим? Земельные доли сельхозтоваропроизводителя ищут до сих пор. Эти примеры можно приводить до бесконечности, и я боюсь, что займу много времени на эти примеры. Это говорит о чем? В рамках решения каждой конкретной, может быть, даже точечной, насущной проблемы надо обязательно обращать внимание и на концепцию развития государственной земельной и социально-экономической политики и развития земельного законодательства.

Рассказывать о проблемах – это, наверное, не та задача, с которой имеет смысл выходить на трибуну в полной мере. Но еще, может быть, имеет смысл все-таки озвучить какие-то предложения. Часть предложений будет изложена в рекомендациях. То есть буквально в нескольких штрихах, в общих чертах.

Первое предложение связано с необходимостью ревизии и пересмотра закрепленной Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации государственной земельной политики. Об этом я говорила раньше и не устану говорить, пока работа на этот счет не начнется. Основные направления данной политики (а она лежит в основе развития законодательства)... То есть пока у нас не будет...

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Елена Анатольевна...

**Е.А. ГАЛИНОВСКАЯ**

Да, конечно.

...не будет общей политики (прошу прощения за то, что занимаю время), у нас не будет такого системного развития законодательства.

Данная политика должна рассматриваться как часть и как составляющая социально-экономической политики Российской Федерации, о которой так много говорится. У нас в качестве одного из основных (я уже заканчиваю) механизмов социально-экономической политики и ее реализации является стратегическое планирование. Но здесь мы должны заметить, что, когда начнутся разговор и работа над дальнейшим совершенствованием государственной земельной политики, надо иметь в виду, что законодательство о стратегическом планировании пока не видит и не рассматривает землю как один из основных ресурсов социально-экономического развития. С этим нужно что-то делать.

И одна из задач заключается в том (я, пожалуй, на этом и закончу), чтобы взять Земельный кодекс Российской Федерации, взять законодательство о стратегическом планировании и в этих основных законах учесть основные направления и основные тенденции дальнейшего развития государственного управления земельными ресурсами в Российской Федерации, для того чтобы у нас Стратегия пространственного развития Российской Федерации, стратегия развития субъектов Российской Федерации были основаны на конкретных планах развития и освоения земельных ресурсов в Российской Федерации и чтобы земля у нас рассматривалась не как арифметическая сумма земельных участков, зон и территорий и так далее, а именно как общий ресурс развития, социально-экономического развития, наряду с финансовыми, инвестиционными, информационными и человеческими ресурсами. У меня всё. Спасибо.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое, Елена Анатольевна.

Конечно, концептуальные ошибки есть (понятно, что при таком быстром формировании законодательства ошибки были возможны, и они есть в любом законодательстве), но я с Вами полностью согласен, что сейчас пришло время пересмотреть подходы. Главная ошибка, мне кажется, сейчас в том, что все-таки мы не определились, к чему мы стремимся – к созданию огромных мегаполисов и обезлюдиванию наших территорий либо все-таки к стимулированию

людей оставаться на территориях, и жить на них, и производить продукцию, и не только сельскохозяйственную.

Если взять Курганскую область, к сожалению, тенденция выезда из деревень, поселков очень серьезная. Причем люди уезжают не только в Курган, крупнейший город нашей области, но и вообще за территорию области. И это во всех областях, даже в более бюджетнообеспеченных.

И здесь, мне кажется, Правительству надо все-таки определиться в стратегии, к чему мы стремимся. Потому что мы видим, как Москва все дальше и дальше расширяется, и вряд ли этот огромный мегаполис нужен стране и, самое главное, людям, потому что здоровья он нам всем не прибавляет, когда мы стоим в пробках часами. И инфраструктурные проблемы тут же возникают в огромном количестве. Скажем так, по-видимому, еще руки до стратегического планирования не дошли.

У нас следующим стоит Липски Станислав Анджеевич, но я хотел дать слово сначала Краснову Александру Николаевичу. Он у нас представитель от одного из крупных "латифундистов" – успешного холдинга "Мираторг". О них много говорят. Но, понятно, надо всегда соблюдать баланс между интересами среднего и малого предпринимательства и агрохолдингами, которые во всем мире создают основной объем продуктов питания. Пожалуйста.

### **А.Н. КРАСНОВ**

Уважаемые коллеги! Я хотел бы поднять некоторые вопросы (пять вопросов), которые возникают в практике применения законодательства об обороте земель сельхозназначения.

Первый вопрос, для нас он очень важный. На наш взгляд, наступило время либерализовать оборот земельных долей. Некоторое время назад (наверное, порядка 10 лет) оборот земельных долей слишком сильно закрутили. Сейчас кому крестьянин может продать земельную долю, которая ему принадлежит? По сути, трем категориям лиц – иному участнику долевой собственности, сельхозорганизациям или КФХ, обрабатывающим земельный участок, и публичным образованиям (субъекту Российской Федерации либо муниципальному образованию).

Давайте подумаем. Если есть сельхозорганизации, которые не используют землю, если есть крестьянин, который хочет продать свою долю (у нас в Нечерноземье много земель вообще не используемых), может ли он продать эту долю этой сельхозорганизации по прямой сделке? Ответ: нет. Законодательство запрещает ему это делать.

И, по нашему мнению, в круг лиц, которые вправе приобретать земельные доли, надо включать сельхозорганизации и крестьянские (фермерские) хозяйства, которые пользуются

мерами государственной поддержки на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

Это позволит преодолеть ряд схем, которые давно сложились на рынке и которые позволяют обходить это избыточно жесткое законодательное регулирование. Потому что за 10 лет применения этих норм, ограничивающих оборот земельных долей, появилась куча посредников, которые консолидируют земельные доли, которые оказывают услуги по формированию определенного пула земельных долей, дальше консолидированные доли выделяют в земельные участки и после этого уже продают. То есть если мы разрешим крестьянам напрямую продавать земельные доли сельхозорганизациям и КФХ, то это уберет с рынка этих посредников, снизит финансовую нагрузку на сельхозпредприятия и позволит собственникам земельных долей просто получать больше денег за них. На наш взгляд, это очень важный вопрос и его нужно решать.

Второй момент, который я хотел бы обсудить, – это вопрос о том, какое лицо вправе приобретать муниципальную земельную долю, признанную не востребовавшей, за 15 процентов от кадастровой стоимости. Есть прекрасная норма о том, что муниципалитет оформляет на себя не востребовавшую земельную долю и потом продает лицам, использующим соответствующий земельный участок. А вот что такое использование? Это право или это факт? Нет единого мнения. Есть позиция Департамента недвижимости Минэкономразвития (они, кстати говоря, письма нам направляли), что фактическое использование дает право сельхозорганизациям и КФХ приобретать земельную долю в рамках этого льготного порядка. Но есть и позиция прокуратуры, которая яростно, активно оспаривает все сделки такого рода. Муниципалитет хочет продать за 15 процентов, чтобы пополнить бюджет, сельхозорганизация хочет купить, они заключают сделку, приходит прокурор и говорит: "Всех в суд, а может, и в тюрьму".

На наш взгляд, нужно на законодательном уровне дать разъяснения, что таким правом пользуются не только те, кто использует земельный участок при наличии правовых оснований, например при наличии договора аренды земельного участка, но также и те, кто его фактически использует и это сложилось исторически. Потому что таких людей много, и среди них, кстати говоря, много фермеров. Они раскорчевывают землю, используют ее длительный период времени, но потом, когда муниципалитет признает право на не востребовавшие земельные доли, они не могут выкупить эти доли из-за неопределенности в правовом регулировании. Кстати говоря, по моему глубокому убеждению, фермерские марши и такого рода протесты как раз таки и возникают из-за отсутствия правовых гарантий для фермеров, для мелких сельхозтоваропроизводителей. Мы, как крупная организация все-таки с мощным юридическим

департаментом, так или иначе через суд решаем эти проблемы, а наиболее остро они стоят у мелких сельхозорганизаций.

Третий вопрос, который я хотел поднять, – это законоположение о ничтожности сделок, совершенных с нарушением преимущественного права субъекта Российской Федерации или муниципального образования на приобретение земельного участка. У нас в законодательстве очень любят что-то "ничтожить" и что-то запрещать. Кому нужна эта ничтожность – не понятно. Потому что ничтожность что за собой влечет? Она влечет за собой двустороннюю реституцию, когда продавец обратно получает землю, а покупатель обратно получает деньги. На наш взгляд, этот институт ничтожности нужно заменять институтом перевода прав покупателей на себя, когда субъект Федерации по таким сделкам, совершенным с нарушением преимущественного права, будет иметь возможность в течение определенного срока обратиться в суд и перевести на себя права покупателя, то есть стать собственником. А ничтожность нас просто возвращает в первоначальное положение. Не понятно, зачем это нужно.

Следующий вопрос – это некая информационная закрытость органов власти и муниципальных образований, отсутствие обязанности предоставления информации о наличии свободных земельных долей или свободных земельных участков и отсутствие ответственности за непредоставление такой информации. Мы некоторое время назад направляли запросы практически во все муниципальные образования, где мы работаем, с просьбой предоставить сведения о наличии свободных участков в собственности муниципального образования. Где-то лояльные к нам главы предоставили такую информацию, где-то не предоставили, сославшись на то, что законом это не предусмотрено, а где-то предоставили недостоверную.

На наш взгляд, в рамках политики информационной открытости публичным образованиям нужно вменить в обязанность предоставлять по запросу КФХ и сельхозорганизаций информацию о наличии свободных участков или земельных долей и установить в Кодексе об административных правонарушениях ответственность за непредоставление такой информации или предоставление недостоверной информации.

И еще один вопрос, который я хотел обсудить.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Александр Николаевич, регламент.

**А.Н. КРАСНОВ**

Полминуты.

У нас в прошлом году в законе об обороте появилась ужасно, на наш взгляд, коррупциогенная норма, которая позволяет предоставлять земельные участки в аренду на срок до пяти лет кому угодно. Вот дам тому, кому хочу, – в нарушение всех конкурентных процедур, в нарушение общего правила о том, что земля предоставляется по результатам торгов. Есть пункт 8 статьи 10 закона об обороте, который даже не предусматривает обязанности органа местного самоуправления, желающего предоставить землю, опубликовать сведения о таком намерении. Это все субъекты в основном поддерживают, все муниципалитеты поддерживают. Почему? Потому что можно давать своим в нарушение всех конкурентных процедур. Мы убеждены, что эту норму нужно отменять.

### **С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Спасибо большое. Вопросы важные, мы их учтем.

Но в то же время что такое "свои"? Есть "свои" – те, кто дает взятки, а есть еще "свои" – и крестьяне, которые истари работают на этой земле. У нас очень много случаев, когда люди не могут получить землю, хотя живут здесь многими поколениями, а холдинги типа вашего, естественно, обладают бóльшим финансовым ресурсом для приобретения ее. Я ни в коем случае не говорю, что это плохо, что вы не можете приобретать, но в то же время сохранять людей, которые хотят работать на этой земле, в небольших хозяйствах – это очень важный момент.

### **А.Н. КРАСНОВ**

*(Микрофон отключен.)* Но для фермеров есть свои нормы, там есть...

### **С.Ф. ЛISOVCKИЙ**

Я понимаю Вас. Я просто говорю, что здесь очень тонкий момент, хотя понятно, что эта норма позволяет проводить, наверное, и не очень прозрачные сделки.

Липски Станислав Анджеевич, заведующий кафедрой земельного права Государственного университета по землеустройству.

### **С.А. ЛИПСКИ**

Уважаемый Сергей Федорович, уважаемые участники парламентских слушаний! Я возглавляю кафедру земельного права в Государственном университете по землеустройству – этим обусловлены и направленность, и содержание моего выступления.

Но вначале я хотел бы поблагодарить (а то забуду, времени не хватит) организаторов за возможность привлечь наших студентов. Здесь присутствуют студенты юридического факультета (выпускной курс). У них сейчас идет как раз как базовая дисциплина земельное право, у них идут

спецкурсы по предоставлению земельных участков, по защите прав. В общем, для них это действительно очень важно.

Теперь непосредственно само выступление. Я хотел бы вернуться вот к какому моменту. А что такое земельное законодательство, как оно трактуется сейчас? Оно ведь очень широкое, мы и налоги земельные затрагивали, и даже инфраструктуру подачи электричества. Все-таки как формально определено, что такое земельное законодательство? Это законодательство об использовании и охране земель. И, кроме того, им могут регулироваться некие аспекты имущественные, связанные с земельными участками. Ну и, наверное, никто меня не упрекнет, когда я скажу, что, конечно же, кадастровая деятельность, кадастровые отношения тоже все-таки традиционно были в сфере земельной.

Что происходило и что происходит с этим законодательством? Начать нужно (очень коротко) с советского времени, когда, собственно говоря, национализация земли привела к тому, что возникло советское земельное законодательство, такое, которого не было нигде в мире. Потом – земельная реформа 1990-х годов, и у нас возникли какие проблемы? Нужно было неким образом адаптировать то, прежнее законодательство к новым реалиям, и возник вопрос соотношения земельного и гражданского – чем будем регулировать? Решили, более-менее решили.

Дальше наступила вторая половина 1990-х годов, которую все специалисты в области земельных отношений ругают очень сильно, а это пробельность. Земельного кодекса не было, законов не было. Но, коллеги, что было принято за вторую половину 1990-х годов (обратите внимание, земельное законодательство – это использование и охрана). Были приняты федеральные законы о мелиорации, о государственном регулировании обеспечения плодородия земель, о государственном земельном кадастре и о землеустройстве. Другого ничего.

Потом наступает 2001 год, принимается Земельный кодекс новый, за ним, как из мешка, высыпался целый ворох федеральных законов (и о переводе в другие категории, и об обороте земель сельхозназначения). Потом наступил 2008 год, когда мы к кадастру недвижимости перешли. И, наконец, последние два-три года вообще целый ворох пошел: новые правила предоставления земельных участков, изъятие, объединение кадастра и регистрации, "лесная амнистия" (я условное определение даю). Казалось бы, прорыв, бурное развитие.

Но, коллеги, а что у нас происходило с этими четырьмя законами, которые я назвал, которые непосредственно касаются использования и охраны? А ничего. Закон о земельном кадастре исчез. Закон об обеспечении плодородия "поклевали" достаточно существенно (на

следующей неделе профильный комитет Государственной Думы собирается рассматривать его как итерацию, новую редакцию).

Но (я представляю университет по землеустройству) самое печальное для нас – это федеральный закон о землеустройстве. Ему в прошлом году исполнилось 15 лет. Все изменения, которые в этот закон вносились, делали только одно – из него что-то убрали, но туда ничего не добавляли. У нас отобрали межевание земельных участков, это больше не землеустройство. У нас отобрали территориальное землеустройство, такого больше нет. У нас отобрали работу с зонами с особыми условиями использования территории (водоохранными зонами и так далее).

Коллеги из федеральных органов исполнительной власти рассказывали о планах, о том, что они разработали то-то и то-то. Я тоже хочу соответствовать коллегам. Мы тоже разработали проект федерального закона о землеустройстве, новую редакцию. И какие для нее предпосылки, чтобы двигать этот документ? Вот смотрите, в области использования и охраны. С 2015 года у нас в Земельном кодексе статья 12 по-новому определяет, что такое охрана земель – это не только предотвращение негативных последствий и их ликвидация, но теперь и обеспечение рационального использования земель. Какой инструмент обеспечивает это самое рациональное использование? Казалось бы, после того как в базовом законе, в Земельном кодексе, сказали, что теперь охрана земель более широкая, ну, давайте землеустройство насытим. Нет, этого не произошло.

Дальше. Я очень рад, что мне Михаил Иванович кивает. Михаил Иванович, у Вас проблема – неиспользуемые земли, заброшенные земли и как их выявить, да? Инспектор государственного земельного надзора точно... Где-то его простимулировали, где-то что-то еще... Какой инструмент более бесспорный, простой и логичный?

Опять же вот эти самые сельскохозяйственные регламенты, которые, если вдруг откажемся от категорий, хотели погрузить в состав землеустройства. Это же будут универсальные правила, не то что какие-то там критерии, придуманные в Москве, это будут сельскохозяйственные регламенты, которые утверждены на уровне муниципиев с учетом своей специфики. И всем будет понятно – и тому, кто проверяет, соответствует или не соответствует, и тому, кого проверяют.

Я заканчиваю свое выступление следующими словами. Конечно же, плохо хвалить свое болото, плохо рекламировать закон о землеустройстве, но, откровенно говоря, я не вижу препятствий, все предпосылки толкают к тому, что настало время принять указанный закон в новой редакции. Хотя бы в силу того, что общественные отношения, и связанные с

землеустройством, и смежные (кадастровые и так далее), очень сильно поменялись за эти 15 лет, нужно обновлять соответствующий федеральный закон. Спасибо.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое. Я с Вами полностью согласен, землеустройство – это такой базисный инструмент для оборота земель и, конечно, ему надо уделять больше внимания.

Кстати, хочу поздравить студентов вышеназванных институтов, они выбрали хорошую профессию (может, она немножко скучно звучит). На самом деле у вас будет много работы на ближайшее десятилетие, а это очень важно. Я часто общаюсь с молодыми людьми, студентами, они выбирают те профессии, которые, наверное, красиво звучат и интересны в образовательном процессе, но которые совершенно бесполезны в реальной жизни, и, соответственно, они будут безработными либо придется менять квалификацию. А вы выбрали правильное направление. Поэтому удачи вам в будущей жизни.

Мы закончили выступления. У нас дискуссия. Мы идем в соответствии с регламентом, поэтому все-таки две минуты у нас на дискуссию. Это мало, но тем не менее.

Усович Лариса Владимировна, заместитель председателя Комитета по предпринимательству в сфере экономики недвижимости Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. С места давайте.

### **Л.В. УСОВИЧ**

Да, конечно.

Коллеги, большое спасибо. Очень интересные выступления.

Что я хочу сказать? Одну и ту же проблему один выступающий с одной точки зрения рассматривает, другой выступающий – с другой. На какую мысль меня это наводит? А зачем нам сейчас реформа? Вот мы привыкли говорить "реформа" – да, хорошее слово, меняем законодательство. Я много занимаюсь законом о государственной регистрации недвижимости. Вот сейчас идет 12-й пакет изменений в закон, который два года назад приняли. Это кому нужно?

Постарайтесь услышать то, что я сейчас скажу. Что нужно предпринимателю? Нужны понятные, стабильные (стабильные!) правила работы. Понимаете? Вот об этом почему-то мы забываем.

Я не согласна с Вами, Сергей Федорович, в том, что "лесная амнистия" (назовем ее как угодно) – закон хороший. Плохой, потому что никакой защиты от нарушений, которые были приняты в период до принятия закона, он не дает. И очень ждали этого предприниматели, но почему-то это не получилось.

Дальше. Согласна с Сергеем Ивановичем по поводу платности. Платность пользования землей – это основополагающий принцип. Но, чтобы платить, надо заработать.

Простой кейс приведу (нам жалобы поступают в Торгово-промышленную палату) – предоставление земельного участка. Делается заявителем схема, подаются документы – отказ. Причина? Покажите, что у вас есть скот, потому что вы заявили, что для целей сенокошения и сельскохозяйственного производства хотите получить земельный участок. Скажите, пожалуйста, это правовое основание? Причем суд выносит такое решение.

Я уже не хочу говорить о переводе земельных участков без согласия правообладателя в земли лесного фонда. Как-то вот с пониманием... Как только пошла "лесная амнистия", это валом пошло. Понимаете? А все-таки давайте мы определимся в субъектах... О процентном соотношении категорий земель лесного фонда и сельскохозяйственного назначения кто-нибудь задумывался? Ведь это очень важно.

Поэтому, на мой взгляд, коллеги, нужно все-таки оценить, в какой мы точке сейчас находимся. И Наталья Ивановна правильно сказала: нет органа, который может нам сказать, как применяется законодательство. Не много хороших законов нам нужно, а нам нужно адекватное их правоприменение. Спасибо большое.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое, Лариса Владимировна.

В отношении так называемой лесной амнистии... Я уже сказал, что это не амнистия, а процедурный закон, он определяет процедуру. Соответственно, если кто-то ждал очень простого решения, просто так, конечно, он его не получит. В то же время те обращения, которые у нас были, которые понудили нас участвовать в принятии этого закона... Существующие коллизии были разрешены этим законом. Поэтому повнимательнее посмотрите.

Кузнецова Светлана Олеговна, заместитель начальника Управления земельных отношений Департамента имущественных отношений Краснодарского края. Пожалуйста.

### **С.О. КУЗНЕЦОВА**

Уважаемый Сергей Федорович, уважаемые коллеги! Исходя из практики правоприменения, сложившейся на территории Краснодарского края, представляется необходимым расширить случаи вовлечения в оборот земель сельхозназначения, находящихся в государственной и муниципальной собственности. А именно после 1 марта 2015 года в законодательстве появилось очень много запретов на передачу в аренду земельных участков. Приведу конкретные примеры.

Земельный участок сельхозназначения. В соответствии с градостроительной документацией какого-либо поселения предусмотрена дорога. Дорога может быть, а может ее и не быть через 15–20 лет. Такой земельный участок нельзя передать в аренду. Соответственно, он будет зарастать. Чтобы не зарастал, нужно в бюджетах соответствующего уровня предусматривать средства на его содержание. То есть предложение – расширить перечень случаев, предусмотреть случаи передачи в аренду таких земельных участков, но с определенными ограничениями, допустим, чтобы такие участки нельзя было приватизировать, и предусмотреть одностороннее расторжение таких договоров аренды в случае, когда действительно начнется проектирование, строительство такой дороги.

Другой случай – когда на земельном участке, допустим, ЛЭП высокого напряжения либо газопровод высокого давления и на эти объекты не установлен сервитут. Тоже в законодательстве стоит запрет на предоставление такого участка в аренду, в случае если он находится в публичной собственности. Предложение – тоже рассмотреть возможность предоставления в аренду таких земельных участков, потому что на практике либо эти участки будут зарастать, либо необходимо проводить кадастровые работы по образованию таких участков, то есть у нас получаются мелкоконтурность, вклинивание, вкрапление.

Другая проблема, она тоже, наверное, более характерна для Краснодарского края. На территории Краснодарского края порядка 17 культурных слоев. Что это такое? Допустим, на землях сельхозназначения очень много курганов (курганы – это объекты историко-культурного значения). Соответственно, в законодательстве стоит запрет на их приватизацию, хотя в законодательстве об охране земель историко-культурного значения предусмотрена возможность их приватизации, если есть охранные обязательства, но определенные ограничения в земельном... То есть небольшая коллизия в законодательстве.

Что получается на практике? Арендатор, в границах земель которого по старому законодательству есть курганы, но они не мешают использованию земель сельхозназначения, тоже сохраняет эти курганы. У него, допустим, охранные обязательства. Чтобы приватизировать участок, он вынужден проводить кадастровые работы, вымежевывать эту территорию. И получается, что потом эта территория зарастает и опять-таки соответствующему публичному образованию необходимо тратить деньги на содержание этих участков, на проведение мероприятий по защите их от зарастания сорной растительностью.

Поэтому предложение – тоже предусмотреть возможность приватизации таких земель при обязательном условии...

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Светлана Олеговна, понятно. У Вас регламент.

**С.О. КУЗНЕЦОВА**

Благодарю за внимание.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо. Вопросы понятны. Посмотрите рекомендации, мы постараемся всё учесть.

**С.О. КУЗНЕЦОВА**

Хорошо.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Воронина Наталья Павловна, доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета. Пожалуйста.

**Н.П. ВОРОНИНА**

Спасибо, Сергей Федорович.

Несколько слов хотелось бы сказать о совершенствовании режима земель национальных парков. Как известно, данный год у нас объявлен Президентом Годом особо охраняемых природных территорий, поэтому основной вектор экологического и земельного законодательства – это особый режим охраны природных территорий, включая земельные участки.

Что касается национальных парков, то действующее законодательство предусматривает земельные участки, полностью изъятые из хозяйственного использования, а также не изъятые, но включенные в границы национальных парков. И, исходя из этого, конечно, практика, включая судебную, показывает, что есть ряд правовых проблем.

Дело в том что, даже если эти земли не исключены из хозяйственного использования, это зоны особого использования, поэтому разрешение на строительство, допустим, ИЖС выдает у нас Минприроды. Минприроды, как правило, в большинстве случаев отказывает в выдаче таких разрешений гражданам, мотивируя это тремя факторами. Первый фактор – что земельный участок заявителя выходит за границы населенного пункта. Второй – что при переводе сельхозземель в земли населенных пунктов не было учтено мнение Минприроды. Если первый и второй факторы – это процедурные моменты, которые можно преодолеть, то что касается третьего, здесь необходимо обосновать, что ИЖС связано с национальным парком, его развитием, а это в принципе сделать практически невозможно. Кроме того, у многих собственников категории земель населенных пунктов с видом разрешенного использования – ИЖС право собственности на

земельные участки возникло еще до создания этих национальных парков. Вопрос: почему они должны страдать, их жилищные и градостроительные права?

Кроме того, национальные парки в большинстве своем расположены далеко от столиц субъектов Российской Федерации и даже от районных центров, то есть это сельские территории. На сельских территориях, как известно, у нас действует принцип устойчивого развития данных территорий. Представить это устойчивое развитие без проживания граждан, конечно, тоже невозможно.

Поэтому есть такое предложение – Минприроды рекомендовать начать работу по уточнению границ национальных парков с возможностью (повторяю, с возможностью) исключения из границ населенных пунктов. Тем самым мы будем развивать градостроительную деятельность, ИЖС и строительство иных подобных объектов и, соответственно, пополнять бюджеты субъектов за счет увеличения количества плательщиков налогов, в частности налога на имущество физических лиц. Спасибо.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое, Наталья Павловна.

Романова Ольга Александровна, доцент кафедры экологического...

**О.А. РОМАНОВА**

Той же кафедры.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

То есть мы закончили. Смотрите, как у нас по регламенту...

**О.А. РОМАНОВА**

Спасибо, Сергей Федорович, за предоставленную возможность сказать два слова уже в конце нашей дискуссии.

Мне хотелось бы обратить внимание всех присутствующих вот на что. Собственно говоря, исходя из прослушанных выступлений, в которых тоже были обозначены наиболее острые проблемы в нашем земельном законодательстве, можно сказать, что у нас в том числе одной из причин создавшейся ситуации является то, что в течение последних лет, по существу, с момента вступления в силу Градостроительного кодекса Российской Федерации, ну и в целом в связи с совершенствованием правового регулирования рыночных отношений происходило развитие земельного законодательства, в том числе и смежного законодательства, которое было направлено на унификацию земельного, гражданского и градостроительного законодательства. И у нас за последние годы, по существу, произошла экспансия градостроительного законодательства в

регулировании земельных отношений, что, на мой взгляд, привело к созданию совершенно неравноценной и неадекватной ситуации в правовом регулировании. В том числе, например, представитель Калмыкии показал, как у нас, собственно говоря, теперь Земельный кодекс с существенным участием градостроительных норм, можно сказать, устанавливает правила, которые совершенно не должны распространяться на отношения, не связанные по существу с градостроительными отношениями. Поэтому необходимо четко разграничить правовое регулирование земельных отношений, градостроительных отношений, гражданско-правовых отношений в том числе в части...

Да, и предлагаемая нам, упорно предлагаемая, модель перехода на территориальное зонирование по существу фактически воспроизводит механизм градостроительного зонирования. Надо сказать, на мой взгляд, это совершенно непродуманный, очень серьезный шаг, который может привести к серьезным последствиям.

Например, сейчас уже можно отследить результаты градостроительного зонирования на региональном и местном уровнях. В частности, в городе Москве приняты были правила землепользования и застройки, территория, насколько могли это сделать наши уполномоченные московские органы, раззонирована. И что в результате? В результате у нас в городе Москве 31,5 тысячи территориальных зон. Как-то можно осмыслить эту ситуацию? На мой взгляд, это показатель того, что механизм градостроительного зонирования на самом деле совершенно неадекватен, и невозможно установить какие-то четкие рамки и границы всех отношений, которые осуществляются на нашей земле.

Не говоря уже о том, что, собственно, основное отличие зонирования от деления земель на категории заключается в том, что зонирование предполагает геодезическое установление границ территориальных зон. На это требуются совершенно колоссальные деньги. Уже даже в городе Москве (мы общаемся с представителями московских органов власти) Росреестр требует от московских органов постановления на кадастровый учет территориальных зон. Это абсолютно невыносимые деньги даже для нашего мегаполиса и столицы – города Москвы. Можно представить, что у нас произойдет в случае, когда вдруг нашу территорию раззонировать. Плюс совершенно невозможно представить, как можно раззонировать территорию (все наши), когда у нас отсутствуют достоверные сведения о землях и земельных участках (та проблема, которая здесь уже поднималась не раз). И это действительно серьезная проблема. И сначала, перед тем как предпринимать какие-то принципиальные шаги...

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Ольга Александровна, это важная проблема, но она немножко другого плана.

**О.А. РОМАНОВА**

...просто хотелось бы обозначить то, что необходимо нам совершенствовать уже существующие механизмы и детализировать, конкретизировать, устанавливать механизмы, которые на практике действительно могут использоваться, применяться и быть понятыми однозначно.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое.

Вы как раз затронули ту тему, которую я уже поднимал: что у нас в приоритете – все-таки сохранение России как густозаселенной всей территории (или слабозаселенной, но все-таки всей территории) либо превращение в страну нескольких мегаполисов.

**О.А. РОМАНОВА**

Причем незаселенных мегаполисов.

**С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Пока мы идем по пути развития мегаполисов. Понятно, здесь возможностей лоббирования своих интересов у градостроителей гораздо больше, чем у сельхозпроизводителей и других категорий, в нашей общественной жизни, но все-таки преобладать должны здравый смысл и понимание, что Россия существует именно как страна с огромной территорией, где живут люди.

Пожалуйста, Вячеслав Владимирович.

**В.В. НАГОВИЦЫН**

Спасибо, Сергей Федорович.

Во-первых, я хотел бы поблагодарить за организацию такого мероприятия. Очень много проблем сегодня было поднято, и, безусловно, все они очень важны.

Я все-таки хотел бы поддержать Ваш тезис о том, что законодательство должно поступательно двигаться, эволюционным образом, не надо отменять то, что было раньше разработано, и каждый раз приходить к новому законопроекту. Да, оно должно совершенствоваться каждый год.

Вы очень много и правильно комментировали с точки зрения Курганской области. Я хотел бы (почему и напросился на сегодняшнее мероприятие) высказать несколько своих пожеланий специалистам, присутствующим здесь, по Республике Бурятия. Мы тоже сталкивались с этой проблемой, очень серьезной. Посмотрите, в 1991 году было принято решение о создании Тункинского национального парка, и почему-то границы этого национального парка совпали один

в один с границами административными этого района. То есть, по сути говоря, 26 тысяч населения стали жить вне закона. Они живут на территории, сегодня явно нарушают все мыслимые и немыслимые законы о национальных парках. Прокуратура молчит, потому что прекрасно понимает, что это ошибка такого законодательного поля, и с 1991 года никто ее исправлять не собирается, представляете?

Я Наталью Ивановну абсолютно поддерживаю. У нас нет такого органа, который оперативно бы работал. Законодательство и стало бы лучше, если бы мы каждый раз методично вносили изменения. Ошибки реально допущены в решении этого вопроса.

Следующая проблема – это создание центральной экологической зоны вокруг озера Байкал. 35 миллионов лет существует озеро – вдруг в 1990 году создают центральную экологическую зону. 150 тысяч человек оказываются вне закона, то есть они живут на этой территории, а, по сути говоря, не должны там проживать.

Мало того, усугубили ситуацию (и эту проблему население пытается решить каким-то образом) тем, что в 2016 году было принято решение о создании водоохранных зон, которое накрывает эту центральную экологическую зону еще одним законом и вообще "придавливает" население окончательно. Но, подумайте, сегодня протяженность водоохранной зоны в отдельных ее сечениях составляет до 70 километров, это земля, по сути говоря, полностью выпавшая из хозяйственного оборота. В мире нигде нет водоохранной зоны протяженностью больше чем 200 метров. Ну, нигде нет! Мы принимаем решение, и когда ты начинаешь задавать вопрос: "Почему так?" – никто не может ответить, почему именно так. Вот, мы взяли и так решили, сделали такую зону. Конечно же, нужно двигаться в части совершенствования, смотреть, как эти вопросы можно оперативно исправить.

Я послушал Алексея Игоревича. Мне очень понравились Ваш доклад и то, что Вы сказали, что изменилась форма подходов при формировании закона – от человека вперед. Кто главный, вообще, здесь, в мире? Это все-таки человек, и надо создавать ему условия, но со всеми другими факторами, конечно, это надо сочетать: если мы хотим защитить озеро Байкал – с учетом защиты интересов озера Байкал или интересов национального парка и так далее. Но все-таки человек главный на Земле, и ему нужно создавать условия для нормальной жизни. Потому что если мы не создаем эти условия, если мы ему запретили строить очистные сооружения, полигоны отходов, то он начинает это делать стихийно, самостоятельно и наносит еще больший урон.

Поэтому я хотел бы, чтобы все-таки рекомендации парламентских слушаний и все, что здесь было сказано, безусловно, были учтены при формировании законопроектов. Я знаю, что

целый ряд законопроектов сейчас будет выходить на Совет Федерации, и нужно рассматривать их с учетом именно рекомендаций и пожеланий парламентских слушаний.

### **С.Ф. ЛИСОВСКИЙ**

Спасибо большое, Вячеслав Владимирович. Вы со своим субъектом работаете, а ведь у нас рассматривается много законов, инициаторами которых субъекты являются. И понятно, что, конечно, озеро Байкал – это уникальное достояние даже не только России, а всего мира, всей нашей планеты. Поэтому, конечно, в попытках сохранить это озеро иногда мы, может быть, чрезмерно расширяем эти охранные зоны, хотя, конечно, этот вопрос непростой, мы давно им занимаемся.

Большое спасибо всем, кто участвовал в слушаниях. У меня просьба: внимательно посмотрите рекомендации, не стесняйтесь, вносите свои предложения. Пусть лучше они будут более широкими, но мы должны учесть все интересы. Ну и все-таки должна быть конкретика, то есть не просто общие фразы, а что предлагается конкретно изменить или добавить.

Спасибо большое. Будем продолжать нашу работу.

---