

Приложение № 10
к отчету о результатах
экспертно-аналитического
мероприятия

**Сведения о проблемах и недостатках государственного
регулирования распоряжения земельными участками, препятствующих
вовлечению их в оборот**

1. Росреестр

В качестве проблем и недостатков государственного регулирования распоряжения земельными участками, препятствующих, по мнению Росреестра, вовлечению земель в оборот, является недостаточность актуальных данных о земле и недвижимости.

Для решения указанной проблемы, по мнению Росреестра, необходимо устранить ряд недостатков:

1. создать новые механизмы для наполнения ЕГРН сведениями о местоположении границ земельных участков и сведениями о зарегистрированных правах на здания, сооружения, помещения или машино-места в них;
2. законодательное закрепить понятие «освоение земельного участка»;
3. утвердить признаки неиспользования земельных участков, находящихся в границах населенных пунктов, а также садовых и огородных земельных участков, включая наделение Правительства Российской Федерации полномочиями по утверждению признаков неиспользования земельных участков;
4. создать механизм устранения пересечений границ земельных участков с границами населенных пунктов и территориальных зон;
5. упростить порядок образования земельных участков для осуществления предпринимательской деятельности;
6. усовершенствовать процедуру предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах;
7. установить правила определения соразмерности площади земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства в целях реализации принципа единства судьбы земельных участков и данных объектов;
8. обеспечить возможность подготовки документов, необходимых для образования земельных участков, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, и возможность подачи заявлений о рассмотрении таких документов в уполномоченные на распоряжение такими земельными участками органы государственной власти и органы местного самоуправления с использованием электронных сервисов ФГИС «Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных»;

9. обеспечить комплексное регулирование вопросов, связанных с определением и изменением видов разрешенного использования земельных участков.

10. проблема регистрации прав на земельные участки лесного фонда, связанная с отсутствием однозначного определения уполномоченного органа, выступающего от имени Российской Федерации.

По мнению Росреестра, препятствует вовлечению земель в оборот отсутствие консолидированных и верифицированных эталонных цифровых данных о земле и недвижимости в государственных информационных системах.

2. Росимущество

2.1. Одним из основных проблемных вопросов, возникающих при принятии решений о предоставлении в собственность арендаторам федеральных земельных участков, являющимся собственниками расположенных на этих участках объектов капитального строительства, является вопрос соразмерности площади земельного участка и площади объектов капитального строительства. Такие нормы не закреплены в нормативных правовых актах.

Вместе с тем Росимуществом направлено поручение от 22 августа 2022 г. № АШ-10/37807, согласно которому территориальным органам Росимущества при выявлении фактов нарушения прав Российской Федерации необходимо проводить мероприятия по защите законных прав и имущественных интересов Российской Федерации (вплоть до обращения в судебные инстанции), руководствуясь в том числе следующим.

В соответствии с правовой позицией Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации собственник здания или сооружения, расположенного на публичном земельном участке, вправе приватизировать его в границах и площади, определенных с учетом необходимости обеспечить функциональное использование расположенного на этом участке здания или сооружения. Условием приобретения права на земельный участок, необходимого для эксплуатации расположенных на нем объектов недвижимости, является наличие доказательств, подтверждающих указанную заявителем площадь испрашиваемого участка. Заявитель при обращении с заявлением о предоставлении земельного участка обязан обосновать площадь участка,

занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования. Площадь подлежащего предоставлению земельного участка подлежит определению исходя из его функционального использования исключительно для эксплуатации расположенных на нем объектов, и должна быть соразмерна площади объектов недвижимого имущества и обязательными требованиями. В этой связи лицо, обратившееся с заявлением о предоставлении земельного участка, должно подтвердить необходимость использования земельного участка в испрашиваемой площади для эксплуатации объектов недвижимого имущества, в том числе в заявленных целях.

Росреестром разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (письмо Росреестра от 28 апреля 2023 г. № 11-3689-АБ/23). Росимущество письмами от 10 мая 2023 г. № ОМ-10/18969 и от 7 июня 2023 г. № АШ-10/24253 предложило Росреестру внести изменения статью 39.20 ЗК РФ, в части расчета процентного соотношения площади объекта недвижимости, расположенного на земельном участке и площади земельного участка, необходимой для его использования предусмотреть разграничение таких расчетов в зависимости от нахождения земельных участков в пределах или за пределами границ административных центров и о включении Минстроя России в работу по расчету данных показателей.

2.2. Проблемы предоставления федеральных земельных участков в собственность бесплатно связаны с отсутствием перечня документов, необходимых для рассмотрения и принятия решения о возможности предоставления федерального земельного участка заявителю в собственность бесплатно в рамках части 4 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ).

Так, в Росимущество и его территориальные органы поступают обращения граждан по вопросу предоставления земельных участков в собственность бесплатно, в соответствии с частью 4 статьи 3 Закона № 137-ФЗ, согласно которой гражданин Российской Федерации вправе приобрести бесплатно в собственность земельный участок, который находится в его пользовании, если на таком земельном участке расположен жилой дом, право собственности на который возникло у гражданина до дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации либо после дня введения его в действие, при условии, что право собственности на жилой дом перешло к

гражданину в порядке наследования и право собственности наследодателя на жилой дом возникло до дня введения в действие ЗК РФ.

Однако, в направляемых заявителями материалах, документы подтверждающие фактическое использование заявителем испрашиваемого земельного участка отсутствуют, в связи с чем, не удается установить перечень документов, необходимых для рассмотрения и принятия решения о возможности предоставления земельного участка, находящегося в федеральной собственности, заявителю в собственность бесплатно в рамках части 4 статьи 3 Закона № 137-ФЗ.

2.3. Отсутствие в выписках из ЕГРН информации (или неполная информация) о наличии/отсутствии в границах земельного участка объектов недвижимости, не позволяет применять положения ЗК РФ при передаче земельных участков в собственность.

В соответствии с подпунктами 8 и 26 пункта 4 статьи 8 Закона № 218-ФЗ, сведения о земельном участке, в пределах которого расположены объекты недвижимого имущества и сведения об объектах недвижимого имущества, расположенных в границах земельных участков, являются основными сведениями об объектах недвижимости, содержащимися в реестре недвижимости.

Данные сведения подлежат отражению в выписке из ЕГРН об основных характеристиках и зарегистрированных правах на объект недвижимости, форма которой утверждена приказом Росреестра от 4 сентября 2020 г. № П/0329 «Об утверждении форм выписок из Единого государственного реестра недвижимости, состава содержащихся в них сведений и порядка их заполнения, требований к формату документов, содержащих сведения Единого государственного реестра недвижимости и предоставляемых в электронном виде, а также об установлении иных видов предоставления сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости».

Однако, в ряде случаев, в выписках из ЕГРН отсутствует информация о расположении в границах земельного участка объектов недвижимости, что препятствует предоставлению земельного участка в собственность.

Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 39.20 ЗК РФ, если иное не установлено настоящей статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.16 ЗК РФ, уполномоченный орган принимает решение об отказе в предоставлении земельного участка,

находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов в случае, если с заявлением о предоставлении земельного участка обратилось лицо, которое в соответствии с земельным законодательством не имеет права на приобретение земельного участка без проведения торгов.

2.4. Отсутствие в выписках из ЕГРН информации относительно наличия возможных ограничений оборотоспособности земельных участков, также препятствует вовлечению в хозяйственный оборот федеральных земельных участков.

На основании пункта 2 статьи 5 Водного кодекса Российской Федерации (далее – ВК РФ) водоемы и водотоки относятся к поверхностным водным объектам. Статьей 8 ВК РФ установлено, что водные объекты, за исключением некоторых прудов, обводненных карьеров, находятся в собственности Российской Федерации. В силу пункта 1 статьи 6 ВК РФ находящиеся в государственной собственности поверхностные водные объекты являются объектами общего пользования.

Поверхностные водные объекты состоят из поверхностных вод и покрытых ими земель в пределах береговой линии. Полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования (пункт 6 статьи 6 ВК РФ).

При этом в соответствии с пунктом 8 статьи 27 ЗК РФ запрещается приватизация земельных участков в пределах береговой полосы, установленной в соответствии с ВК РФ, а также земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования.

Кроме того, в соответствии с подпунктами 2, 4 и 14 пункта 5 статьи 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки:

- из состава земель лесного фонда;
- занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами,ключенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками;
- в первом поясе зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения.

Согласно пункту 2 статьи 27 ЗК РФ земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

Также, в связи с тем, что зачастую границы водных объектов и их береговых полос, объектов археологического наследия, первого пояса зон санитарной охраны источников водоснабжения не поставлены на государственный кадастровый учет, возникают трудности с точным определением их расположения в пределах испрашиваемых земельных участков, что препятствует их предоставлению в собственность заявителям.

Кроме того, в связи с тем, что значительное количество лесных участков получило статус ранее учтенных с границами, подлежащими уточнению, возникают случаи пересечения границ земельных участков с границами земель лесного фонда, что в таких случаях также препятствует предоставлению испрашиваемых земельных участков в собственность заявителям.

Вместе с тем выписки из ЕГРН не содержат вышеуказанную информацию о наличии ограничений на земельный участок.

2.5. Отсутствие в выписках из ЕГРН информации относительно расположения земельных участков в границах особой экономической зоны, а также на территории опережающего развития.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 24 октября 2013 г. № 615 «Об утверждении Административного регламента предоставления Министерством экономического развития Российской Федерации государственной услуги по выкупу земельных участков, расположенных в особой экономической зоне и находящихся в государственной или муниципальной собственности, под объектами недвижимости арендаторами земельных участков - собственниками созданных ими объектов недвижимости» установлен порядок предоставления Министерством экономического развития Российской Федерации государственной услуги по выкупу федеральных земельных участков, расположенных в особых экономических зонах.

В соответствии с пунктом 8 части 7 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации», Минвостокразвития России осуществляет предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории опережающего развития, в целях обеспечения осуществления деятельности резидентов территории опережающего развития.

Вместе с тем в Росимущество поступают обращения заинтересованных лиц по вопросу предоставления в собственность земельных участков.

При этом, земельным законодательством предусмотрено, что в срок не более чем двадцать дней со дня поступления заявления о предоставлении земельного участка уполномоченный орган рассматривает поступившее

заявление, проверяет наличие или отсутствие оснований, предусмотренных статьей 39.16 ЗК РФ, и при наличии оснований принимает решение об отказе, в котором должны быть указаны все основания отказа.

Одновременно с этим, ввиду отсутствия в ЕГРН информации относительно расположения испрашиваемых земельных участков в границах особой экономической зоны, а также на территории опережающего развития, возникает необходимость направления соответствующих запросов в уполномоченные органы.

Таким образом, вышеуказанное обстоятельство приводит к распоряжению земельным участком не уполномоченным органом, а также оказание государственной услуги в не установленные сроки.

2.6. Несоразмерность площади земельного участка и расположенного на нем объекта (объектов) недвижимости.

Законодательством Российской Федерации несоразмерность площади земельного участка и расположенных на нем объектов недвижимости как основание для отказа в предоставлении земельного участка не предусмотрена (ст. 39.16 ЗК РФ).

Также не определен уполномоченный орган на определение соразмерности площадей земельных участков к площадям объектов, расположенных на этих земельных участках (для разных категорий), соответственно в разных субъектах имеется различный подход для определения соразмерности площади.

2.7. Несоответствие кадастровой стоимости земельного участка его категории и виду разрешенного использования, по мнению Росимущества (письмо от 15 июня 2021 г. № 11-04425-АБ-ДСП/21), нецелесообразно реализовать предложения о возможности приостановления процедуры предоставления земельного участка в собственность без проведения торгов в случае установления несоответствия его кадастровой стоимости категории и виду разрешенного использования земельного участка.

Также, в случае изменения категории и вида разрешенного использования земельного участка, территориальным органам Росимущества необходимо принимать меры, направленные на недопущение снижения его кадастровой стоимости, в том числе осуществлять мероприятия по оценке определения актуальной стоимости земельного участка в соответствии с требованиями Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке».

3. Минсельхоз России

3.1. Отсутствие в земельном законодательстве требований по учету ценности земель сельскохозяйственного назначения, включая

сельскохозяйственные угодья, при осуществлении их перевода в земли других категорий, а также отсутствие нормативного подтверждения отнесения земельных участков из состава таких земель к сельскохозяйственным угодьям, осложняет процесс разграничения сельскохозяйственных угодий от иных земель сельскохозяйственного назначения.

3.2. Отсутствие требования по согласованию с Минсельхозом России перевода земельного участка по основанию, предусмотренному подпунктом 3 части 1 статьи 7 Закона о переводе, влечет риски перевода особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий в иные категории земель.

3.3. Отсутствие обязанности по восстановлению переведенных земель сельскохозяйственного назначения в состояние, позволяющее использовать их для сельскохозяйственного производства, что снижает плодородие почвы.

3.4. Отсутствие единой методики определения кадастровой стоимости земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения, подлежащих переводу в земли других категорий.

В настоящее время государственная кадастровая оценка проводится в соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее – Закон № 237-ФЗ) и едиными Методическими указаниями о государственной кадастровой оценке, утвержденными приказом Росреестра от 4 августа 2021 г. № П/0336, в отношении всех земельных участков учтенных на территории субъекта Российской Федерации. Определение кадастровой стоимости осуществляется методами массовой оценки путем сегментации земельных участков по виду разрешенного использования земельных участков вне зависимости от категории земель.

Согласно статье 66 Земельного кодекса Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждают средний уровень кадастровой стоимости земель по муниципальному району (городскому округу).

Однако, действующими нормативными актами, регулирующими порядок проведения государственной кадастровой оценки и определения кадастровой стоимости, не определен единый подход к расчету средних значений удельных показателей кадастровой стоимости, а также не установлен порядок расчета среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), указанного в статье 66 Земельного кодекса Российской Федерации.

Также следует отметить, что действующая методика определения кадастровой стоимости земельных участков, в том числе в составе земель сельскохозяйственного назначения основывается на использовании рыночной

информации об объектах недвижимости. Кроме того, в соответствии со статьей 22.1 Федерального закона № 237-ФЗ и пунктом 3 статьи 66 Земельного кодекса Российской Федерации кадастровая стоимость земельного участка может быть установлена в размере его рыночной стоимости.

Таким образом, положения части 2 статьи 7 Закона о переводе не соотносятся с действующей методикой определения кадастровой стоимости. Применение результатов кадастровой оценки земель, завершенной в 2022 году всеми субъектами Российской Федерации, в отсутствие утвержденного порядка определения среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу) приводит к искажению соотношения кадастровой стоимости земельной участка, испрашиваемого к переводу, со средним районным показателем кадастровой стоимости таких земель, и как следствие, содержит риски принятия неверного управленческого решения о возможности перевода такого земельного участка.

В результате имеющие приоритет в использовании сельскохозяйственные земли выводятся из сельскохозяйственного оборота.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о необходимости изменения подхода к проведению оценочных процедур в отношении земель сельскохозяйственного назначения и внесения соответствующих изменений в законодательство.

4. Минобрнауки России

4.1. Минобрнауки России отмечает наличие разного регулирования изъятия земельных участков и объектов недвижимого имущества у правообладателя, что приводит к невозможности оптимизировать земельный комплекс подведомственных организаций.

В соответствии с пунктом 1 статьи 45 ЗК РФ право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком может быть прекращено при добровольном отказе землепользователя, а также принудительно в исключительных случаях, в частности при использовании земельного участка с нарушением требований законодательства Российской Федерации либо при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд.

Таким образом, собственник земельного участка не вправе в одностороннем порядке изъять предоставленный на праве постоянного (бессрочного) пользования земельный участок у землепользователя даже в случае, если такой земельный участок является излишним для землепользователя.

При этом в отношении права оперативного управления гражданским законодательством установлен более широкий перечень оснований для принудительного прекращения, в частности собственник вправе в

одностороннем порядке изъять излишнее имущество, закрепленное им за правообладателем на праве оперативного управления.

В связи с этим возникают ситуации, когда собственником в одностороннем порядке производится изъятие объекта недвижимого имущества из оперативного управления, при этом право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, на котором расположен изъятый объект недвижимого имущества, не может быть прекращено в одностороннем порядке ввиду отсутствия волеизъявления землепользования.

Также имеются многочисленные случаи необоснованных отказов со стороны Росимущества и его территориальных органов в принятии соответствующего имущества в казну Российской Федерации. В частности, в качестве оснований для отказа в принятии указываются отсутствие потребности в данном имуществе иных федеральных органов государственной власти и организаций, инвестиционной привлекательности, а также средств на содержание объектов казны Российской Федерации.

4.2. Законодательством предусмотрен механизм привлечения инвестиций в объекты недвижимого имущества и земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, путем заключения инвестиционных договоров, предполагающих проведение реконструкции указанных объектов недвижимого имущества либо новое строительство на земельных участках за счет средств инвесторов.

Вместе с тем при заключении такого инвестиционного договора требуется надлежащим образом оформить земельно-имущественные отношения сторон – заключить договор аренды земельного участка, необходимого для исполнения инвестиционного договора.

При этом в действующем законодательстве отсутствуют нормы, позволяющие предоставить земельный участок, находящийся в федеральной собственности, лицу, с которым заключен инвестиционный договор, без проведения отдельных торгов на право аренды земельного участка.

Необходимо отметить, что в отношении заключенных концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве такие нормы предусмотрены (пункт 23 части 2 статьи 39.6 ЗК РФ).

4.3. В целях популяризации студенческого спорта на федеральных земельных участках, предоставленных государственным образовательным организациям высшего образования, за счет средств частных инвесторов возможно осуществить создание некапитальных спортивных объектов (например, футбольных, хоккейных, легкоатлетических манежей из каркасных конструкций) с установлением ограниченного срока их

размещения (5-10 лет) и с условием совместного использования государственной организацией и инвестором.

Для этого необходимо предоставить соответствующие земельные участки (либо их части) инвестору для размещения сооружения без прекращения права постоянного (бессрочного) пользования государственной организацией на них.

Действующим законодательством предусмотрен механизм, позволяющий использовать земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, для размещения определенных видов объектов без установления сервитута, публичного сервитута.

Вместе с тем действие указанного механизма не распространяется на земельные участки, предоставленные юридическим лицам (ограничение, содержащееся в пункте 1 статьи 39.33 ЗК РФ).

5. Минприроды России

В рамках проведения экспертно-аналитического мероприятия Минприроды России представлена информация о следующих проблемах и недостатках, препятствующих вовлечению в оборот земельных участков.

3.1. Отсутствие на федеральном уровне нормативного правового акта, устанавливающего порядок отнесения земель к землям ООПТ федерального значения, как предусмотрено частью 3 статьи 94 ЗК РФ. Это, в свою очередь, затрудняет реализацию органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления полномочий по определению статуса земель особо охраняемых территорий федерального значения. В связи с чем не все соответствующие земельные участки по сведениям государственного кадастра недвижимости отнесены к данной категории, а находятся в составе земель других категорий.

По мнению Минприроды России представляется целесообразным:

- установить порядок отнесения, когда решение о создании ООПТ должно являться одновременным решением о переводе соответствующих земельных участков в категорию земель особо охраняемых территорий;
- обеспечить внесение в ЕГРН сведений о границах особо охраняемых природных территорий, их функциональных и охранных зон с указанием установленных ограничений;
- оперативно осуществлять обновление указанной информации в случае изменения границ и/или режимов;
- устанавливать на местности границы особо охраняемых природных территорий и их охранных зон, а также границ функциональных зон национальных и природных парков.

3.2. Действующим законодательством Российской Федерации не предусмотрено наложение каких-либо ограничений на осуществление хозяйственной деятельности на проектируемой особо охраняемой территории федерального значения. Процесс создания государственных природных заповедников и национальных парков обычно довольно длительный, в течение которого на создаваемой ООПТ продолжает осуществляться хозяйственная деятельность, что может приводить к деградации ценных природных комплексов и объектов.

Правовые проблемы использования и охраны ООПТ вызваны отсутствием возможности выполнить комплекс кадастровых работ для последующего внесения сведений об ООПТ федерального значения в государственный кадастр недвижимости из-за недостатка средств в бюджете субъектов Российской Федерации на проведение работ, связанных с установлением границ земельных участков.

Проведение работ по межеванию земель ООПТ и их регистрации в государственном кадастре недвижимости будет способствовать созданию эффективного барьера незаконному землепользованию, несущему угрозу целостности природных комплексов.

3.3. Типичным нарушением режима особо охраняемых природных территорий является незаконное размещение на таких территориях строений, зданий и сооружений.

По мнению Минприроды России целесообразно рассмотреть вопрос о повышении юридической ответственности граждан, юридических и должностных лиц за ненадлежащее использование земельных участков на территориях ООПТ, в том числе за предоставление земельных участков, расположенных в границах ООПТ, в целях, противоречащих режиму ООПТ.

3.4. Определение порядка уточнения сведений о площади и границах особо охраняемой природной территории в случае, если в сведениях, полученных в результате землеустройства и занесенных в ЕГРН, установлена иная площадь, чем правоустанавливающим актом о создании особо охраняемой природной территории.

3.5. Следует закрепить на законодательном уровне обязанность перезаключения договоров аренды земельных участков, заключенных национальными парками после введения в действие ЗК РФ, без возмещения произведенных арендных плат за предыдущие года и прочих расходов, определив арендодателем Росимущество, приостановить подачу исковых заявлений о признании договоров аренды земельных участков недействительными и принять меры по приостановке искового производства по ранее поданным искам.

3.6. Пунктом 3 статьей 11 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон № 33-ФЗ) запрещается изъятие или иное прекращение прав на земельные участки и лесные участки, предоставленные федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Минприроды России считает целесообразным внести изменения в пункт 3 статьи 11 Закон № 33-ФЗ в части возможности изъятия или иного прекращения прав на земельные участки, предоставленные федеральным государственным бюджетным учреждениям, осуществляющим управление государственными природными заповедниками на праве постоянного (бессрочного) пользования и расположенных вне границ государственных природных заповедников.

6. Минвостокразвития России, КРДВ

6.1. Отсутствие инженерной инфраструктуры (в первую очередь электрификации территории).

Согласно данным ФИС «На Дальний Восток» наиболее популярные виды разрешенного использования, которые выбирают граждане в отношении взятых по программам в безвозмездное пользование земельных участков, предусматривают индивидуальное жилищное строительство.

При этом в Минвостокразвития России и КРДВ поступают обращения граждан, вызванные удаленностью выбранных ими земельных участков от населенных пунктов и, соответственно, от объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, что препятствует и ведет к удорожанию строительства жилых домов.

В целях увеличения объемов освоения земельных участков гражданами, а также стимулирования развития жилищного строительства, по мнению КРДВ, целесообразно:

- упорядочить механизм предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства в рамках реализации Закона № 119-ФЗ;
- определить территории вблизи имеющейся инфраструктуры для целей индивидуального жилищного строительства в границах населенных пунктов и на территориях, примыкающих к населенным пунктам для последующего предоставления таких земельных участков гражданам в рамках программ, в т.ч. за счет открытия субъектами части «буферных» зон (включение в программы дополнительных территорий, расположенных в пределах двадцатикилометровой зоны от границ населенных пунктов).

6.2. Высокая стоимость технологического присоединения к электрическим сетям.

С вступлением в силу Федерального закона от 16 февраля 2022 г. № 12-ФЗ «О внесении изменения в статью 23-2 Федерального закона «Об электроэнергетике», постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2022 г. № 1178 «О внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации по вопросам технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» была отменена действовавшая ранее льготная ставка на осуществление технологического присоединения к электросетям физических и юридических лиц (с присоединяемой мощностью до 15 кВт) в размере 550 руб. за присоединение и установлена льготная ставка за 1 кВт запрашиваемой максимальной мощности при технологическом присоединении энергопринимающих устройств заявителей - физических лиц, максимальная мощность которых не превышает 15 кВт включительно при условии, что расстояние от границ участка заявителя до объектов электросетевого хозяйства (0,4 кВ и ниже необходимого заявителю класса напряжения) составляет не более 300 м в городах и поселках городского типа и не более 500 м в сельской местности в размере не более 10000 руб. за 1 кВт и не менее 3000 руб. за 1 кВт с 1 июля 2022 г., 4000 руб. за 1 кВт с 1 июля 2023 г. и 5000 руб. за 1 кВт с 1 июля 2024 года.

Для льготных категорий граждан правительство установило сниженную ставку – 1000 руб. за 1 кВт. Ее могут получить члены малоимущих семей со среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума региона, ветераны, инвалиды, многодетные семьи и ликвидаторы последствий аварии на Чернобыльской АЭС. Суммарная плата для льготных категорий граждан выросла в 27 раз - до 15000 руб. за 15 кВт, а для остальных потребителей - минимум до 45000 руб. в текущем году и до 75000 руб. в 2024 году. Кроме того, с 2023 года ставка будет индексироваться по промышленной инфляции (в 2021 году составила 28,5%).

КРДВ поддержало инициативу Правительства Мурманской области в части установления льготных условий осуществления технологического присоединения земельных участков для участников программ.

В частности, подготовлены предложения по дополнению льготной категории заявителей, которым установлена минимальная ставка в размере 1000 рублей за 1 кВт мощности, а именно по внесению изменения в пункт 17 раздела II Правил технологического присоединения энергопринимающих

устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, а также объектов электросетевого хозяйства, принадлежащих сетевым организациям и иным лицам, к электрическим сетям, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2004 № 861, в части включения абзаца двадцатого следующего содержания: «в статье 1 Федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

6.3. Недостаточность у граждан необходимых финансовых средств на строительство жилого дома.

Одним из механизмов поддержки развития индивидуального жилищного строительства является льготный кредит «Дальневосточная ипотека». Конверсия выданных кредитов на ИЖС на «гектаре» по отношению к одобренным заявкам составляет 28%, при этом конверсия выданных кредитов в рамках программы «Дальневосточная ипотека» на приобретение квартиры в МКД составляет 49%.

Основная причина низкой конверсии выданных льготных кредитов на ИЖС является требование предоставления дополнительного залога или поручительства третьих лиц на сумму не менее размера кредита (данное требование отсутствует при приобретении квартиры по программе «Дальневосточная ипотека»).

В целях дальнейшего развития жилищного строительства на территории Дальневосточного федерального округа необходимо упростить порядок получения кредитных/ипотечных займов участниками программы «Дальневосточный гектар», которым земельный участок предоставлен в целях жилищного строительства.

КРДВ прорабатывается инициатива совместно с АО «ДОМ.РФ» обеспечить реализацию механизмов предоставления кредиторам дополнительных гарантий при кредитовании индивидуального жилищного строительства на участках, предоставленных в соответствии с Законом № 119-ФЗ.

7. Управление делами Президента Российской Федерации (УДП)

7.1. В действующем законодательстве отсутствует порядок и критерии определения соразмерности земельного участка и расположенных на нем зданий, сооружений.

7.2. Не урегулирован порядок прекращения прав публично-правового образования на земельный участок, на котором расположен многоквартирный жилой дом, а также прав лиц, которым земельный участок был предоставлен для строительства такого многоквартирного жилого дома.

Дополнительного регулирования требует ситуация, когда земельный участок предоставлен для строительства нескольких многоквартирных жилых домов, при этом завершение строительства данных домов осуществляется поэтапно.

7.3. Согласно обращениям УДП в адрес Президента Российской Федерации от 9 декабря 2022 г. № УДИ-5095 и от 23 января 2023 г. № УДИ-180 в ряде случаев выявляется отсутствие потребности в использовании закрепленного за подведомственными организациями федерального имущества и имущества, составляющего государственную казну Российской Федерации, а вовлечение такого имущества в хозяйственный оборот не относится к функциям и задачам, возложенными на УДП. Соответствующие функции осуществляет Росимущество.

Государственно-правовым управлением Президента Российской Федерации поддержана позиция УДП относительно необходимости дополнения постановления Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2009 г. № 290 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. № 1370» положениями о порядке передачи имущества, не требующегося для выполнения функций и задач, возложенных на УДП, в состав имущества государственной казны Российской Федерации, управление и распоряжение которым возложено на Росимущество (письмо Государственно-правового управления Президента Российской Федерации от 16 ноября 2022 г. № А6-21631).

По итогам проведенной работы издано постановление Правительства Российской Федерации от 21 октября 2023 № 1761 «О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2009 г. № 290», предусматривающее наделение УДП полномочиями по передаче недвижимого имущества (в том числе земельных участков) государственной казны Российской Федерации, управление и распоряжение которым возложено на УДП, в состав имущества государственной казны Российской Федерации, в отношении которого полномочия собственника осуществляют Росимущество, при наличии согласия Росимущества на такую передачу.

В настоящее время УДП разрабатывается проект порядка осуществления соответствующей передачи.

7.4. В отношении проблем и нерешенных вопросов, препятствующих передаче федеральных земельных участков в безвозмездное пользование,

УД Президента отнесено, что статьей 39.10 ЗК РФ не установлен исчерпывающий перечень случаев, в которых возможно предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование на срок до одного года (подпункт 1 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ).

При этом для договоров безвозмездного пользования применяется положение об их автоматической пролонгации на неопределенный срок при отсутствии возражений сторон (пункт 2 статьи 689 и пункт 2 статьи 621 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Учитывая изложенное, отсутствие урегулирования вышеуказанных случаев на законодательном уровне может привести на практике к уходу органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений (бюджетных, казенных, автономных), казенных предприятий, а также центров исторического наследия Президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий, от уплаты земельного налога в связи с заключением договоров безвозмездного пользования земельными участками на основании подпункта 1 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ, вместо предоставления земельных участков на праве постоянного (бессрочного) пользования на основании пункта 2 статьи 39.9 ЗК РФ».

7.5. Согласно информации, представленной письмом от 17.07.2023 № УДИ-2-4486 к числу проблем и нерешенных вопросов, препятствующих, по мнению УД Президента (подведомственных организаций), установлению сервитута в отношении федеральных земельных участков относятся:

1) Невозможность использования подведомственной УД Президента организацией земельного участка или его части в соответствии с установленным видом разрешенного использования в период действия сервитута или публичного сервитута (например, с целью размещения трансформаторной подстанции на основании решения суда).

2) В соответствии с пунктом 3 статьи 39.25 ЗК РФ, в случае, если соглашение об установлении сервитута заключено с уполномоченным органом, государственным или муниципальным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, плата по этому соглашению вносится, поступает и зачисляется в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Таким образом, плата по соглашению об установлении сервитута на федеральный земельный участок или его часть, заключенному подведомственной УД Президента организацией с заявителем, поступает и зачисляется в доход федерального бюджета по реквизитам УД Президента. Подведомственные УД Президента организации

не получают какого-либо дохода от заключенных соглашений об установлении сервитута на федеральные земельные участки или их части. Однако Минфином России подтверждена необходимость включения НДС подведомственными УД Президента организациями в плату за сервитут по заключенным ими соглашениям, что приводит к дополнительным расходам подведомственных организаций и делает заключение таких соглашений убыточным для них.

3) В соответствии с пунктом 11 статьи 39.20 ЗК РФ, в случае, если все помещения в здании, сооружении, расположенным на неделимом земельном участке, закреплены за несколькими юридическими лицами на праве оперативного управления или на неделимом земельном участке расположены несколько зданий, сооружений, принадлежащих нескольким юридическим лицам на праве оперативного управления, такой земельный участок предоставляется в постоянное (бессрочное) пользование лицу, в оперативном управлении которого находится наибольшая площадь помещений в здании, сооружении или площадь зданий, сооружений в оперативном управлении которого превышает площадь зданий, сооружений, находящихся в оперативном управлении остальных лиц. С иными лицами, которым принадлежат здания, сооружения или помещения в них, расположенные на неделимом земельном участке, заключается соглашение об установлении сервитута. Плата за сервитут устанавливается в размере, равном ставке земельного налога, рассчитанном пропорционально площади зданий, сооружений или помещений в них, предоставленных указанным лицам на праве оперативного управления. Таким образом, исходя из смысла и правовой природы данной нормы, а также устанавливаемого размера платы за сервитут (равного размеру земельного налога), соглашение об установлении сервитута в указанном случае заключается в целях компенсации лицу, которому неделимый земельный участок предоставлен в постоянное (бессрочное) пользование, затрат по земельному налогу за неиспользуемую часть такого земельного участка пропорционально площади не принадлежащих ему зданий, сооружений или помещений в них.

В соответствии с пунктом 3 статьи 39.25 ЗК РФ в случае, если соглашение об установлении сервитута заключено с уполномоченным органом, государственным или муниципальным предприятием, государственным или муниципальным учреждением, плата по этому соглашению вносится, поступает и зачисляется в соответствующие бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Исключений из данного правила не предусмотрено.

В этой связи необходимо предусмотреть в вышеуказанной ситуации законодательную возможность поступления платы за сервитут (равной размеру земельного налога) землепользователю в целях компенсации затрат по земельному налогу за неиспользуемую часть неделимого земельного участка пропорционально площади не принадлежащих ему зданий, сооружений или помещений в них.

8. АО «ДОМ.РФ»

8.1. АО «ДОМ.РФ»¹ предложено внести изменения в законодательство Российской Федерации, направленные на снятие избыточных ограничений оборотоспособности земельных участков с целью повышения инвестиционной привлекательности и эффективности использования земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в связи с чем подготовлен законопроект «О внесении изменений в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации».

В частности, предлагается исключить из перечня ограниченных в обороте земельные участки:

- в границах которых расположен культурный слой, являющийся объектом археологического наследия (выявленный объект археологического наследия, объект археологического наследия, включенный в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации);
- в пределах которых расположены пруды и обводненные карьеры;
- расположенные в первом поясе зоны санитарной охраны подземного источника водоснабжения, но в границах – которых такой источник отсутствует.

Указанные предложения не были поддержаны Минкультуры России и Минприроды России (письма от 16 декабря 2022 г. № 815-07-37@ и от 29 декабря 2022 г. № 06-21-42/51243 соответственно).

8.2. Письмом от 16 мая 2023 г. № 6323-АН в целях оптимизации взаимодействия с Росимуществом, а также своевременного внесения сведений о федеральном имуществе, переданном АО «ДОМ.РФ» и органам государственной власти субъектов Российской Федерации на основании решения Правительственной комиссии, АО «ДОМ.РФ» направлены в Минфин России следующие предложения:

- включить единый институт развития и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты

¹ Письма АО «ДОМ.РФ» от 23.01.2023 № 607-АН, от 11.05.2023 № 6157-АН и № 6145-АН.

Правительства Российской Федерации»² в качестве лица, обладающего правами и обязанностями по внесению в реестр федерального имущества (далее – РФИ) сведений об имуществе аналогично правам и обязанностям, предусмотренным в постановлении Правительства Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 447 «О совершенствовании учета и контроле за использованием федерального имущества» (далее – Постановление № 447) для правообладателей;

– включить обращение единого института развития в качестве основания для включения предмета проверки в план-график проведения проверок (дополнение пункта 6 проекта Положения о проведении Росимуществом, его территориальным органом проверок эффективного использования и обеспечения сохранности имущества, находящегося в федеральной собственности, и изъятии излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества);

– включить единый институт развития в пункт 46 Положения об учете и контроле за использованием федерального имущества, утвержденного Постановлением № 447, в перечень лиц, которым бесплатно предоставляется информация из РИФИ, по аналогии с правом на бесплатное получение единым институтом развития выписок из ЕГРН;

– предоставить единому институту развития возможность получения информации, содержащейся в РИФИ, путем передачи такой информации в единую информационную систему жилищного строительства.

8.3. Согласно пункту 3 части 1 статьи 65 Градостроительного кодекса Российской Федерации комплексное развитие незастроенной территории (КРТ) осуществляется в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры, их частей, в которых расположены земельные участки, которые находятся в государственной либо муниципальной собственности, либо земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе с расположенным на них объектами капитального строительства, при условии, что такие земельные участки, объекты капитального строительства не обременены правами третьих лиц.

Указанная норма не содержит исключений в отношении отдельных видов обременений, в том числе в отношении такого обременения земельного участка, как сервитут (частный или публичный). В настоящий момент сервитуты, установленные в целях, предусмотренных гражданским и земельным законодательством, являются препятствием для включения земельного участка в границы территории КРТ.

² Проект постановления подготовлен Минфином России, ID проекта 01/01/04-23/00137866.

В границах федеральных земельных участков публичные сервитуты устанавливаются, как правило, для размещения линейных объектов³, не препятствующих комплексному развитию территории.

Закон № 161-ФЗ не наделяет АО «ДОМ.РФ» никакими полномочиями в отношении сервитутов, установленных до возникновения агентирования, что препятствует реализации проектов КРТ и выполнению решений Правительственной комиссии о целесообразности комплексного развития незастроенной территории, принятых на основании полученных от субъектов Российской Федерации согласований возможности реализации проектов КРТ.

8.4. АО «ДОМ.РФ» наделено полномочиями по передаче находящихся в агентировании федеральных земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в случаях, предусмотренных частью 9 статьи 12.2 и статьей 16.3 Закона № 161-ФЗ.

К таким случаям относятся как передача освоенных земельных участков, на которых в рамках реализации проектов строительства в соответствии с Законом № 161-ФЗ осуществлено строительство объектов социальной, транспортной или инженерной инфраструктуры или благоустройство территории, так и не освоенных земельных участков, которые предназначены для размещения объектов инфраструктуры или благоустройства территории в соответствии с документами территориального планирования и документацией по планировке территории.

Статьей 16.3 Закона № 161-ФЗ предусмотрена обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления по принятию в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность федеральных земельных участков в случаях, предусмотренных указанной статьей.

Между тем, действенные механизмы передачи федеральных земельных участков в собственность субъекта Российской Федерации или муниципального образования в случаях, предусмотренных Законом № 161-ФЗ, отсутствуют.

АО «ДОМ.РФ» сталкивается с многочисленными необоснованными отказами органов местного самоуправления от принятия в собственность федеральных земельных участков, освоенных в рамках реализации проектов комплексного строительства и (или) предназначенных для осуществления полномочий органов местного самоуправления, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ Пункт 1 статьи 39.23 Земельного кодекса Российской Федерации.

По мнению АО «ДОМ.РФ» действующим законодательством должен быть предусмотрен специальный механизм возникновения права муниципальной собственности или собственности субъекта Российской Федерации в случаях, когда земельный участок, подлежащий в соответствии с Законом № 161-ФЗ передаче в собственность субъекта Российской Федерации или муниципалитета, не принят ими в установленный законом срок, аналогично возможности утверждения Росимуществом передаточных актов в одностороннем порядке, которая установлена в части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

8.5. По мнению АО «ДОМ.РФ», существуют проблемы правового регулирования при разработке проектов межевания территорий (ПМТ).

Встречаются случаи, когда утвержденные ПМТ, разработанные в соответствии с требованиями законодательства, блокируют возможность распоряжения землями или земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, не предусматривают образование земельных участков в красных линиях, в территориальных зонах, имеют иные недочеты в связи с использованием при их подготовке неактуальных сведений ЕГРН, что приводит к необходимости вносить в такие ПМТ изменения, как следствие – к увеличению сроков градостроительной подготовки земельных участков, в том числе для целей жилищного строительства.

В соответствии с законодательством Российской Федерации образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, допускается в соответствии с утвержденной схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории (далее – схема на КПТ) или утвержденного ПМТ.

Вопросы образования земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, находятся на стыке вопросов градостроительства, земельно-правовых отношений и государственного кадастра недвижимости. Требования, описывающие процессы в таких пограничных условиях, носят ключевую роль

и должны взаимоувязывать разные сущности посредством единой и соизмеримой в каждой из них константы – ЕГРН.

АО «ДОМ.РФ» полагает, что в Градостроительный кодекс Российской Федерации необходимо внести изменения, позволяющие осуществлять корректировку ПМТ в упрощенном порядке при необходимости образования земельных участков с целью вовлечения в оборот. В этом случае корректировка ПМТ может быть представлена в виде документа аналогичного схеме расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории при условии, что такая корректировка не противоречит проекту планировки и не нарушает прав собственников земельных участков.

Одновременно в Градостроительном кодексе Российской Федерации должны быть скорректированы требования к содержанию проекта межевания территории таким образом, чтобы утверждаемый проект в обязательном порядке предусматривал образование земельных участков в границах устанавливаемых красных линий, учитывал территориальные зоны в границах образования земельных участков.

8.6. По мнению АО «ДОМ.РФ», существуют проблемы правового регулирования утверждения схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

В соответствии с пунктом 13 статьи 11.10 ЗК РФ схема расположения земельного участка утверждается решением исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченных на предоставление находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, срок действия которого составляет 2 года.

При этом ЗК РФ возможность утверждения схемы расположения иными организациями или лицами не установлена.

Также согласно части 2 статьи 12.2 Закона № 161-ФЗ единый институт развития при исполнении функций агента Российской Федерации в соответствии с Законом № 161-ФЗ не вправе совершать юридические и иные действия, в том числе сделки, с земельными участками единого института развития, иными объектами недвижимого имущества единого института развития, другим имуществом единого института развития, не указанные в части 1 статьи 12.2 Закона № 161-ФЗ, за исключением случаев, если Российской Федерацией единому институту развития выдана доверенность на совершение таких действий.

Такое действие как утверждение схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории в части 1 статьи 12.2 Закона № 161-ФЗ не поименовано.

При этом АО «ДОМ.Ф», выполняя функции агента в соответствии с Законом № 161-ФЗ и по решению Правительственной комиссии, фактически осуществляет обширный круг полномочий собственника федерального имущества.

В этой связи АО «ДОМ.РФ» полагает в целях усовершенствования и ускорения процесса вовлечения в оборот земельных участков, в отношении которых единый институт развития выполняет функции агента, внести соответствующие изменения в законодательство в части наделения АО «ДОМ.РФ» полномочиями по утверждению схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории.

8.7. Согласно части 3 статьи 13 Закона № 161-ФЗ уполномоченный ФОИВ осуществляет контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации, указанных в части 1 статьи 13 Закона № 161-ФЗ, с учетом плана мероприятий. Порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления полномочий Российской Федерации, указанных в части 1 статьи 13 Закона № 161-ФЗ, утверждается уполномоченным ФОИВ в соответствии с правилами, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации, а также устанавливает содержание и форму представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 934 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление отдельных полномочий при реализации Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» Минфин России устанавливает содержание и форму предоставления отчетности об осуществлении переданных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недвижимого имущества, находящимися в федеральной собственности.

При этом действующими нормативными актами Правительства Российской Федерации не определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов

Российской Федерации полномочий Российской Федерации, указанных в части 1 статьи 13 Закона № 161-ФЗ.

На основании изложенного в настоящее время существует правовая неопределенность в наделении федеральных органов исполнительной власти полномочиями по контролю за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации.

8.8. По мнению АО «ДОМ.РФ», необходимо на законодательном уровне исключить двойное толкование положений законодательства Российской Федерации в части ограничений в обороте земельных участков в курортных районах.

Ряд земельных участков и объектов недвижимого имущества, в отношении которых АО «ДОМ.РФ» осуществляет полномочия агента Российской Федерации, расположены в городах-курортах (Сочи, Анапа), являющихся перспективными для развития жилищного строительства в рамках выполнения целей национального проекта «Жилье и городская среда». Вместе с тем вопрос ограниченности земельных участков в обороте в городах-курортах имеет существенное значение для инвестиционной привлекательности указанных территорий, возможности реализовывать земельные участки на открытых торгах в частную собственность. Правоприменительная практика в вопросе возможности отчуждения в частную собственность земельных участков, расположенных в курортных местностях, не дает однозначного понимания законности совершения сделок с такими земельными участками.

В судебной практике Верховного Суда Российской Федерации обозначено два полярных подхода к толкованию пункта 3 статьи 10 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 406-ФЗ), устанавливающего, что ООПТ и их охранные зоны, созданные до дня вступления в силу Закона № 406-ФЗ, сохраняются в границах, определенных соответствующими органами государственной власти или органами местного самоуправления в порядке, установленном до дня вступления в силу Закона № 406-ФЗ.

До принятия Закона № 406-ФЗ статья 2 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» относила к ООПТ, которые в силу пункта 5 статьи 27 ЗК РФ ограничиваются в обороте, лечебно-оздоровительные местности и курорты. После принятия Закона

№ 406-ФЗ лечебно-оздоровительные местности и курорты исключены из перечня ООПТ.

При этом Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривающая споры из административных и публичных отношений, придерживается позиции, что после вступления в силу Закона № 406-ФЗ курорты утратили статус особо ООПТ, земли которых ограничены в обороте (касационное определение от 12 февраля 2019 г. № 44-КГ18-28, кассационное определение от 20 мая 2020 г. № 18-КА20-11).

В определении от 25 февраля 2019 г. № 308-КГ18-25769 Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении споров, касающихся прав на земельные участки, указано, что земельные участки, находившиеся в пределах созданной до 30 декабря 2013 года ООПТ, после вступления в силу Закона № 406-ФЗ не утратили статус земель, ограниченных в обороте, и в этой связи предоставление земельных участков в частную собственность повлекло бы нарушение законодательного запрета.

С целью продолжения решения возложенных на АО «ДОМ.РФ» задач и реализации предоставленных на основании Закона № 161-ФЗ полномочий по предоставлению земельных участков в собственность для жилищного и иного строительства АО «ДОМ.РФ» письмом от 9 февраля 2021 г. № 1422-ДФ в соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 5 Федерального конституционного закона от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» просило Верховный Суд Российской Федерации пленарно рассмотреть вопрос о применении судами пункта 3 статьи 10 Закона № 406-ФЗ и выработать единую правовую позицию об ограниченности в обороте земельных участков, расположенных в пределах лечебно-оздоровительных местностей и курортов.

Письмом от 23 апреля 2021 г. № 8-ВС-2169/21 Верховный Суд Российской Федерации сообщил, что предоставление индивидуальных разъяснений и толкований закона не входит в компетенцию органа судебной власти.

Таким образом, ввиду неопределенности правоприменения и наличия в законодательстве норм, допускающих их двоякое толкование, а также в связи с этим значительных рисков возможного оспаривания сделок купли-продажи земельных участков до настоящего времени АО «ДОМ.РФ» предоставляет земельные участки в курортных местностях только в аренду.

8.9. По мнению АО «ДОМ.РФ» необходимо сокращение ограничений по проведению аукционов в отношении государственных земель.

В соответствии с пунктом 8 статьи 39.11 ЗК РФ установлены случаи, когда земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, не может быть предметом аукциона. В частности, предметом торгов согласно подпункту 18 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ не может быть земельный участок, который является земельным участком общего пользования или расположен в границах земель общего пользования, территории общего пользования.

При этом в силу пункта 12 статьи 1 ГрК РФ территории общего пользования – это территории, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц (в том числе площади, улицы, проезды, набережные, береговые полосы водных объектов общего пользования, скверы, бульвары).

Красные линии согласно пункту 11 статьи 1 ГрК РФ определены как линии, которые обозначают границы территорий общего пользования и подлежат установлению, изменению или отмене в документации по планировке территории.

Вместе с тем согласно пункту 4 статьи 39.8 ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и расположенного в границах береговой полосы водного объекта общего пользования, заключается при условии обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе. В этой связи с береговая полоса, граница которой не определена как территория общего пользования красными линиями, не может препятствовать проведению аукциона по аренде земельного участка.

Однако возможность неоднозначного толкования законодательства препятствует обороту государственных и муниципальных земельных участков для предоставления их в аренду.

Для повышения эффективности использования земельных участков необходима отмена запрета, установленного подпунктом 14 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ, на проведение торгов в отношении земельных участков, в пределах которых документами территориального планирования и градостроительного зонирования обозначены объекты местного и регионального значения, в части случаев предоставления земельного участка в аренду, условия которой предусматривают разработку документации по планировке территории и образование земельных участков для размещения всех объектов строительства.

Закон № 161-ФЗ сохранил возможность АО «ДОМ.РФ» осуществлять предоставление земельных участков в аренду для комплексного освоения в соответствии с пунктом 3.1 части 1 статьи 12.2 Закона № 161-ФЗ, которым предусматривается передача в аренду земельного участка для жилищного

строительства, комплексного освоения территории, в рамках которого предусматривается в том числе жилищное строительство, и (или) иного развития территорий по результатам аукционов, проводимых в порядке и на условиях, которые предусмотрены статьями 39.11 и 39.12 ЗК РФ, с учетом особенностей, установленных статьей 16.6-3 Закона № 161-ФЗ.

При комплексном освоении территории на арендатора земельного участка возлагается обязанность по разработке документации по планировке территории, а в соответствии со статьей 16.3 Закона № 161-ФЗ земельные участки, предназначенные в соответствии с документами территориального планирования, документацией по планировке территории для размещения объектов регионального или местного значения подлежат передаче в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальную собственность.

Таким образом, при применении механизмов Закона № 161-ФЗ гарантировано образование земельного участка для размещения значимых для муниципалитета или региона объектов и передача их на соответствующий уровень собственности.

8.10. Проблемы правового регулирования при реализации на федеральных земельных участках проектов строительства в соответствии с Законом № 161-ФЗ.

АО «ДОМ.РФ» вправе предоставлять в аренду без проведения торгов находящиеся в агентировании земельные участки для целей завершения строительства собственникам объектов незавершенного строительства только в случаях, когда первоначальный договор аренды заключен до 1 марта 2015 года, руководствуясь нормой части 21 статьи 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»⁴.

В случае необходимости завершения строительства объектов, строительство которых начато в соответствии с договором аренды, заключенным АО «ДОМ.РФ» после 1 марта 2015 года, полномочия по предоставлению земельного участка собственнику объекта незавершенного строительства у АО «ДОМ.РФ» отсутствуют. Для целей завершения начатых проектов строительства АО «ДОМ.РФ» необходимы полномочия по предоставлению в аренду без торгов земельных участков собственникам

⁴ В случае, если объект незавершенного строительства расположен на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, и право собственности на указанный объект зарегистрировано до 1 марта 2015 года или такой земельный участок предоставлен до 1 марта 2015 года в аренду, собственник указанного объекта имеет право приобрести такой земельный участок в аренду сроком на три года однократно для завершения его строительства без проведения торгов в порядке, установленном статьями 39.14 - 39.17 Земельного кодекса.

объектов незавершенного строительства вне зависимости от даты заключения договора аренды, на основании которого было начато строительство таких объектов.

8.11. Проблемы правового регулирования при продлении срока действия договоров аренды в соответствии с федеральным законом.

В рамках мер поддержки строительной отрасли в условиях пандемии, а также в целях снижения санкционного давления действующим законодательством предоставлялась возможность застройщикам в заявительном одностороннем порядке продлить срок действия договора аренды находящегося в государственной собственности земельного участка на срок не более трех лет, в соответствии с частью 6 статьи 19 Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и частью 3 статьи 8 Федерального закона от 14 марта 2022 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указанные законодательные акты, устанавливая возможность продления срока действия договора аренды, не предусматривают возможности пропорционального продления срока исполнения арендатором обязательств по строительству.

По сведениям АО «ДОМ.РФ» получены разъяснения Министерства экономического развития Российской Федерации, согласно которым увеличение сроков строительства пропорционально увеличению срока действия договора аренды в соответствии с вышеуказанными федеральными законами прямо не предусмотрено.

Подобный подход, предполагающий невозможность продления сроков реализации проекта строительства пропорционально увеличению срока аренды в рассматриваемом случае представляется Обществу необоснованным.

По мнению АО «ДОМ.РФ» внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих возможность продления сроков всех видов договоров и обязательств, связанных со строительством на арендованных публичных земельных участках, позволит завершить строительство начатых проектов, избежать расторжения договоров и появления объектов незавершенного строительства.

8.12. Проблемы правового регулирования при распоряжении федеральными земельными участками путем предоставления их в аренду для целей жилищного и иного строительства по результатам аукциона.

При выполнении функций и полномочий агента Российской Федерации АО «ДОМ.РФ» сталкивается с проблемами правового регулирования порядка

реализации находящихся в государственной собственности земельных участков на аукционах.

В соответствии с пунктами 1, 3.1, 3.2, 5 части 1 статьи 12.2 Закона № 161-ФЗ АО «ДОМ.РФ» вправе проводить аукционы на право заключения договоров аренды находящихся в агентировании федеральных земельных участков для целей жилищного и иного строительства, в том числе для комплексного освоения территории, в рамках которого предусматривается, в том числе жилищное строительство по правилам статьи 16.6-3 Закона № 161-ФЗ. При проведении таких аукционов АО «ДОМ.РФ» соблюдает требования земельного законодательства.

Частью 8 статьи 39.11 Земельного кодекса установлен перечень обстоятельств, препятствующих проведению аукциона. В частности, пунктом 14 части 8 статьи 39.11 Земельного кодекса установлен запрет на проведение аукциона в отношении земельного участка, который в соответствии с утвержденными документами территориального планирования и (или) документацией по планировке территории предназначен для размещения объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения. При буквальном толковании указанной нормы не могут быть предметом аукциона земельные участки, на которых материалами генерального плана в отсутствие документации по планировке территории предусмотрено размещение объектов федерального, регионального или местного значения, в условиях, когда и площадь земельного участка и его разрешенное использование позволяют использовать земельный участок для целей строительства объектов, не являющихся объектами федерального, регионального или местного значения, в том числе для реализации проектов комплексной застройки. Указанный вывод о невозможности проведения аукциона в рассматриваемом случае подтверждается полученными АО «ДОМ.РФ» разъяснениями Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии.

Аналогичная ситуация касается и применения пункта 18 части 8 статьи 39.11 Земельного кодекса, в соответствии с которым установлен запрет на проведение аукционов в отношении находящихся в государственной собственности земельных участков, расположенных в границах земель и территорий общего пользования. В буквальном применении указанная норма исключает возможность комплексной застройки земельных участков, в границах которых расположены, в том числе береговые полосы водных объектов, что представляется АО «ДОМ.РФ» избыточным.

9. Субъекты Российской Федерации

9.1. По мнению уполномоченных органов Белгородской области, законодательно не регламентирован порядок действий по реализации земельного участка с публичных торгов, в случае, если повторные торги также были признаны несостоявшимися.

Изъятие земельного участка, не используемого по целевому назначению или используемого с нарушением законодательства, осуществляется путем его продажи с публичных торгов. Решение об изъятии земельного участка принимается уполномоченным органом после получения им в установленном порядке соответствующей информации о неисполнении владельцем земельного участка предписания об устранении выявленных нарушений.

Если собственник не согласен с решением об изъятии, уполномоченный орган вправе обратиться в суд с требованием о продаже земельного участка с публичных торгов (п. п. 1, 3 ст. 286 ГК РФ; п. 1 ст. 54.1, п. 6 ст. 71 ЗК РФ).

Статьей 54.1 ЗК РФ предусмотрено, что в случае, если публичные торги по продаже земельного участка признаны несостоявшимися, не позднее чем через два месяца после первых публичных торгов проводятся повторные публичные торги. Начальная цена земельного участка снижается на 20 процентов начальной цены земельного участка на публичных торгах, признанных несостоявшимися. Вместе с тем порядок действий по реализации земельного участка с публичных торгов, в случае, если повторные торги также были признаны несостоявшимися, законодательно не регламентирован

Таким образом, встает вопрос о действиях при проведении последующих торгов после повторных, признанных несостоявшимися, в том числе об установлении начальной цены: снижение цены на 20 % является однократным или цена снижается на 20 % с каждыми последующими торгами.

9.2. По мнению уполномоченных органов Ивановской и Смоленской областей препятствует реализация органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий по распоряжению земельными участками и вовлечению земель в оборот отсутствие на законодательном уровне оснований для отказа публичного собственника от права собственности на земельные участки и снятие их с кадастрового учета, а также оснований снимать с кадастрового учета земельные участки, государственная собственность не разграничена, на которые ранее были зарегистрированы права в ЕГРН, но в настоящее время права прекращены и участки не используются.

В казне публичных образований числятся земельные участки, на которых ранее находились объекты недвижимости, которые впоследствии были ликвидированы. Незначительные площади данных земельных участков не позволяют вовлечь их в оборот.

Статьей 236 ГК РФ предусмотрено, что гражданин или юридическое лицо может отказаться от права собственности на принадлежащее ему имущество, объявив об этом либо совершив другие действия, определено свидетельствующие о его устраниении от владения, пользования и распоряжения имуществом без намерения сохранить какие-либо права на это имущество. Данная норма не распространяется на органы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» установлен перечень случаев, при которых возможно прекращение права собственности и снятие земельного участка с кадастрового учета, ни один из которых не позволяет в рассматриваемом случае прекратить право собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования и снять земельные участки с кадастрового учета.

Снятие с кадастрового учета и прекращение права собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельные участки позволит вовлечь их в оборот, так как данная территория станет землями, государственная собственность на которые не разграничена, и может участвовать в формировании новых земельных участков.

9.3. По мнению уполномоченных органов Ивановской области, существуют проблемы в применении «гаражной амнистии», предусмотренной Федеральным законом от 5 апреля 2021 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

9.3.1. По сложившейся практике земельные участки для размещения гаражей, как правило, изначально предоставлялись в аренду, а не на праве постоянного (бессрочного) пользования, что делает невозможным применения в подобных случаях пункта 14 статьи 3.7 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Таким образом, правом на предоставление в собственность бесплатно находящихся в фактическом пользовании и занимаемых гаражами земельных участков в пределах территории подобных кооперативов обладают не все члены кооператива (владельцы гаражей), а только часть из них.

9.3.2. В силу пункта 1 статьи 39.36-1 ЗК РФ использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для возведения гражданами гаражей, являющихся некапитальными сооружениями, либо для стоянки технических или других средств передвижения инвалидов вблизи их места жительства осуществляется на основании утверждаемой органами местного самоуправления поселений, городских округов или муниципальных округов, а на межселенных

территориях органами местного самоуправления муниципальных районов схемы размещения таких объектов в порядке, определенном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Сравнительный анализ нормативных правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации во исполнение указанной нормы ЗК РФ, показал отсутствие единобразия. Так, 31 субъектом Российской Федерации изданы порядок утверждения органами местного самоуправления схемы размещения гаражей, являющихся некапитальными сооружениями, и стоянок технических и других средств передвижения инвалидов вблизи места их жительства, 17 субъектами Российской Федерации – порядок использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для возведения гражданами гаражей, являющихся некапитальными сооружениями, либо для стоянки технических или других средств передвижения инвалидов вблизи их места жительства, а 2 субъекта Российской Федерации утвердили оба названных порядка.

9.4. По мнению уполномоченных органов Архангельской области, законодательно не урегулирована возможность понуждения собственника к государственной регистрации права, в том числе на земельные участки, что влечет недополучение налоговых доходов бюджетов.

Также в случае признания в судебном порядке факта владения недвижимым имуществом в порядке приобретательной давности обязанность по регистрации права собственности возложена на собственника имущества, которая не всегда выполняется.

9.5. По мнению уполномоченных органов Калужской и Тульской областей, отсутствие в земельном законодательстве Российской Федерации норм, позволяющих побуждать правообладателей земельных участков, с категориями земель, установленными в результате перевода земельных участков, к осуществлению процедуры изменения вида разрешенного использования земельного участка на вид, соответствующий новой категории земельного участка, влечет проблемы использования земель.

Согласно нормам земельного законодательства Российской Федерации полномочиями на приведение в соответствие видов разрешенного использования земельных участков с категориями земель, установленными в результате перевода земельных участков, наделены правообладатели таких земельных участков.

9.6. По мнению уполномоченных органов Калужской и Ростовской областей, законодательством Российской Федерации не ограничены размеры предоставляемых гражданам земельных участков для сенокошения, выпаса сельскохозяйственных животных, что позволяет гражданам приобретать без

проведения торгов и иных публичных процедур права на земли, предназначенные для сельскохозяйственного использования, вести хозяйственную деятельность на участках неограниченного размера без обязанности регистрировать предпринимательскую деятельность или деятельность личного подсобного хозяйства.

Проблема усугубляется отсутствием учета земельных участков сельскохозяйственного назначения по видам сельскохозяйственных угодий и вызванной этим бесконтрольной распашкой сенокосов и пастбищ.

В соответствии с пунктом 4 статьи 39.15 и пунктом 4 статьи 39.17 ЗК РФ рассмотрение заявлений о предварительном согласовании предоставления земельных участков, о предоставлении земельных участков осуществляется в порядке их поступления. Таким образом, пастбища и сенокосы передаются в аренду без ограничений площади гражданину, первому подавшему заявление о предоставлении участка, чем нарушаются интересы других владельцев скота, проживающих на данной территории и традиционно совместно использовавших для выпаса скота и сенокошения земельные участки, расположенные вблизи населенных пунктов. При этом заявление о предоставлении в аренду земельного участка для сенокошения и выпаса скота может быть подано гражданином, вовсе не имеющим сельскохозяйственных животных в личном подсобном хозяйстве.

9.7. По мнению уполномоченных органов Приморского края, существует правовая коллизия в применении подпункта 6 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ, которым установлено право на приобретение земельного участка крестьянским (фермерским) хозяйством в безвозмездное пользование на срок не превышающий шесть лет. При этом законодательно не закреплены условия об однократности предоставления земельных участков без проведения торгов в порядке реализации указанной категорией лиц права на приобретение таких земельных участков с указанием возможного размера площади земельного участка, что приводит к злоупотреблению своими правами лицами, имеющими право на получение земельных участков на данном виде права, а также к снижению средств поступающих в бюджет муниципальных образований, в случае если бы указанные земельные участки предоставлялись на торгах.

9.8. По мнению уполномоченных органов Калужской области, требует регулирования вопрос учета площади земельных участков, предоставленных гражданину или крестьянскому (фермерскому) хозяйству для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

Несоответствие площади земель, уже имеющихся в пользовании крестьянского (фермерского) хозяйства (на любом виде права), нормам,

установленным субъектом Российской Федерации, является одним из оснований отказа в предоставлении в аренду нового земельного участка. При этом источника информации о наличии таких земель у данного гражданина не имеется, т.к. из ЕГРН могут быть предоставлены только сведения о наличии земель на праве собственности без учета иных видов прав, а также такой вид разрешенного использования земельных участков, как «осуществление деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства», утвержденный классификатором видов разрешенного использования земельных участков, не установлен, что не дает возможности определения цели использования имеющихся у гражданина земельных участков.

9.9. По мнению уполномоченных органов Калужской области, Федеральным законом от 7 июля 2003 г. № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» установлен максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, при этом не определен порядок контроля соблюдения данной нормы и порядок отчуждения земель в случае её превышения, что влечет проблемы правоприменения.

9.10. По мнению уполномоченных органов Московской области, при реализации органами местного самоуправления полномочий, предусмотренных действующим законодательством, остро встает вопрос вовлечения в оборот бесхозяйного имущества (объекты незавершенного строительства, объекты коммунального и административно-бытового назначения, трансформаторные подстанции, гидротехнические сооружения и прочие), а также земельных участков, на которых оно расположено.

Такие объекты не вовлечены в хозяйственный и налоговый оборот, в связи с чем бюджеты муниципальных образований недополучают денежные средства от налоговых и неналоговых поступлений. Кроме того, в связи с отсутствием собственника невозможно осуществлять мероприятия по реконструкции, капитальному ремонту в целях их безопасной технической эксплуатации, что создает угрозу жизни и здоровью неограниченно круга лиц, вызванной неудовлетворительным состоянием объектов недвижимости.

Порядок оформления бесхозяйных объектов недвижимого имущества в собственность муниципальных образований установлен статьей 225 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), приказом Минэкономразвития от 10 декабря 2015 г. № 931 «Об установлении Порядка принятия на учет бесхозяйных недвижимых вещей», а также муниципальными правовыми актами. При этом процедура оформления бесхозяйных недвижимых объектов имеет долгосрочный характер.

Муниципалитеты Московской области указывают, что предусмотренный действующей редакцией статьи 225 ГК РФ срок один год с момента постановки бесхозяйного объекта недвижимости до момента, когда у органа местного самоуправления возникает право на обращение в суд, является чрезмерным, затрудняет принятие срочных и неотложных мер по сохранению таких объектов недвижимости.

В целях решения возникшей проблемы Минсельхозом в адрес Росреестра направлены предложения по внесению изменений в статью 225 ГК РФ и статью 290 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в части сокращения сроков передачи в собственность муниципальных образований бесхозяйных объектов недвижимого имущества, за исключением линейных объектов.

В настоящее время законодательная инициатива Московской области дополнительно прорабатывается с органами государственной власти Российской Федерации.

9.11. Неурегулированность ряда аспектов изъятия земельных участков у собственников, не использующих или использующих их не по целевому назначению, отмечена уполномоченными органами Ростовской и Рязанской областей.

9.11.1. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1482 (далее – Постановление № 1482) утверждены признаки неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению, при выявлении которых осуществляется привлечение нарушителей к административной ответственности вплоть до изъятия неиспользуемого земельного участка.

Однако указанные признаки не учитываются, если они выявлены на площади частей земельных участков, которые включены в границы ООПТ и зон с особыми условиями использования территорий, использование которых для целей ведения сельского хозяйства ограничено в соответствии с правовым режимом таких территорий и зон, что не позволяет привлечь недобросовестных собственников земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных в границах ООПТ, и инициировать процедуру изъятия неиспользуемых земельных участков.

Невозможность применения административных санкций может привести к полному выбыванию из оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения, расположенных в границах ООПТ.

9.11.2. Существует проблема с использованием по целевому назначению земельных участков, переведенных из категории «земли сельскохозяйственного назначения» в категорию «земли промышленности,

энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения» для целей строительства капитальных объектов.

Собственники таких земельных участков на протяжении многих лет не осуществляют строительство по причине отсутствия денежных средств либо в связи с наличием ограничений по строительству. Земельные участки либо используются для сельскохозяйственных нужд, либо законсервированы вместе с построенными на них объектами незавершенного строительства.

В связи с отсутствием в действующем законодательстве механизма принудительного изъятия у собственников земельных участков земель промышленности и иного специального назначения по причине их неиспользования по целевому назначению, земельным участкам не может быть возвращена категория «земли сельскохозяйственного назначения», что не способствует увеличению площади земель, предназначенных для сельхозпроизводства, предусмотренной Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации.

9.12. Уполномоченными органами Рязанской области, Тамбовской области, Республики Бурятия, Республики Коми, Красноярского края, Ямало-Ненецкого автономного округа, Орловской области, Ростовской области отмечены проблемы применения Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон № 172-ФЗ):

– Закон № 172-ФЗ не содержит четкого определения понятия «заинтересованное лицо», что препятствует его реализации. Неопределенная формулировка по определению субъектного состава, обладающего правом требования перевода земельного участка из одной категории в другую, влечет различное толкование при принятии решений об отказе в рассмотрении ходатайства в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 3 Закона № 172-ФЗ в связи с обращением «ненадлежащего лица»;

– статья 7 Закона № 172-ФЗ устанавливает особенности перевода земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию, однако порядок перевода земель в составе земель сельскохозяйственного назначения, не являющихся сельскохозяйственными угодьями, в земли иных категорий не урегулирован;

– при переводе земель сельскохозяйственного назначения вызывает неоднозначное толкование и применение условие об отсутствии иных

вариантов размещения этих объектов, указанное в подпунктах 4, 7 и 9 части 1 статьи 7 Закона № 172-ФЗ;

– необходимо упростить процедуру перевода земель из категории «земли лесного фонда» в категорию земель промышленности и иного специального назначения под существующими местами погребения (кладбищами). Согласно позиции Департамента недвижимости Минэкономразвития России, изложенной в письме от 6 сентября 2018 г. № Д23и-4875, кладбища, расположенные за пределами населенных пунктов, не имеющие культурно-исторического значения, должны располагаться на землях промышленности и иного специального назначения. На практике процедура перевода затягивается не на один год или вообще не возможна, в связи с чем требуется принять упрощенный порядок перевода земель лесного фонда под существующими захоронениями (кладбищами) и сформировать методические рекомендации по порядку такого перевода;

– необходимо разработать порядок определения среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (муниципальному или городскому) округу, в целях надлежащей реализации пункта 2 статьи 7 Закона № 172-ФЗ, согласно которому не допускается перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения, кадастровая стоимость которых на пятьдесят и более процентов превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району.

Приказом Росреестра от 4 августа 2021 г. № П/0336 утверждены Методические указания о государственной кадастровой оценке, которые не предусматривают определение среднего уровня кадастровой стоимости по муниципальному району (муниципальному или городскому) округу.

9.13. По мнению уполномоченных органов Белгородской, Тверской и Калужской областей, существующий мораторий на проведение контрольных мероприятий, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», а также закрепленным принципом приоритета проведения профилактических мероприятий, направленных на снижение риска причинения вреда (ущерба) по отношению к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, не позволяет в полной мере реализовывать полномочия по вовлечению неиспользуемых недобросовестными собственниками, арендаторами и землепользователями земель в хозяйственный оборот.

Арендаторы земель сельскохозяйственного назначения имеют возможность приобретения земель в собственность по истечении трех лет аренды без осуществления сельскохозяйственной деятельности на земельном участке, в условиях, когда не представляется возможным подтвердить ненадлежащее использование земель.

9.14. По мнению уполномоченных органов Смоленской области, требуется совершенствование нормативного правового урегулирования по передаче земельных участков из федеральной собственности в иную публичную собственность, в том числе соотнесение норм, установленных частью 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ⁵ и постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 374⁶, с нормами главы V.5 ЗК РФ.

Глава V.5 ЗК РФ регулирует отношения по передаче земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов Российской Федерации, и определяет случаи и основания безвозмездной передачи земельных участков, сроки и порядок такой передачи, основания для отказа в передаче, а также основания и порядок прекращения прав третьих лиц на земельный участок, безвозмездно передаваемый из федеральной собственности. В силу пункта 5 статьи 39.31 сроки принятия решения по обращению о передаче федерального земельного участка не должны превышать 30 дней.

Порядок передачи земельных участков по основаниям части 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ, включающий этапы и сроки рассмотрения обращения о передачи земельного участка, обязанности уполномоченного органа в ходе рассмотрения обращения, основания и сроки отказа в удовлетворении обращения, нормативно не определен, что влечет риски необоснованных отказов в удовлетворении обращений. Постановлением № 374 установлен только перечень документов, представляемых к обращению для передачи земельных участков. Кроме того, согласно части 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ предложения о передаче имущества рассматриваются

⁵ Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 122-ФЗ).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» (далее – Постановление № 374).

уполномоченными органами в течение 90 дней со дня поступления указанных предложений.

Отсутствие единобразия в порядке передачи федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности не способствует эффективному вовлечению в оборот земель.

9.15. По мнению уполномоченных органов Ростовской области, в настоящее время не в полной мере регламентирован порядок предоставления земельных участков без проведения торгов в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах» (далее – Постановление № 629) установлено, что наряду со случаями, предусмотренными ЗК РФ, в 2022 и 2023 годах земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются гражданам Российской Федерации или российским юридическим лицам в аренду без проведения торгов в целях осуществления деятельности по производству продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, перечень которой устанавливается решением органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Перечень продукции, необходимой для обеспечения импортозамещения в условиях введенных ограничительных мер со стороны иностранных государств и международных организаций, производство которой осуществляется на территории Ростовской области, утвержден постановлением Правительства Ростовской области от 21 марта 2023 г. № 202 и является довольно обширным.

При этом реализация Постановления № 629 на практике затруднена рядом проблем, таких как:

- не определен перечень документов, обосновывающих возможность предоставления земельных участков без проведения торгов в целях обеспечения импортозамещения;

- отсутствует порядок определения площади земельных участков, которые могут быть предоставлены в целях обеспечения импортозамещения;

- не установлен размер доли импортозамещающей продукции в общем объеме продукции, производимой заявителем с использованием предоставляемого земельного участка (разрешается ли на предоставляемом

земельном участке одновременно с импортозамещающей продукцией производить иную продукцию, не относящуюся к импортозамещающей);

– не урегулирован вопрос о контроле за использованием такого земельного участка в целях производства импортозамещающей продукции в случае его выкупа арендатором после завершения строительства на этом земельном участке объектов недвижимости, необходимых для импортозамещающего производства.

9.16. По мнению уполномоченных органов Белгородской области, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, граничащие с иностранными государствами и территориями, совершающими в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия, сталкивается с невозможностью уведомления названных иностранных граждан о необходимости отчуждения земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и/или долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, принадлежащих им на праве собственности, что приводит к невозможности исполнения обязательств по обращению в суд с заявлением о понуждении такого собственника к продаже земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на торгах (конкурсах, аукционах), а также к невозможности вовлечения данных земельных участков и долей в праве общей собственности в сельскохозяйственный оборот.

В силу статьи 3 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Закон № 101-ФЗ) иностранные граждане, иностранные юридические лица, лица без гражданства, а также юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля иностранных граждан, иностранных юридических лиц, лиц без гражданства составляет более чем 50 %, могут обладать земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения только на праве аренды⁷.

В соответствии со статьей 5 Закона № 101-ФЗ в случае, если в собственности лица по основаниям, допускаемым законом, оказались земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения или доля в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения и это влечет за собой нарушение

⁷ За исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

требований статьи 3 и (или) пункта 2 статьи 4 настоящего Закона № 101-ФЗ, такие земельный участок (часть земельного участка) или доля должны быть отчуждены собственником.

Орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение месяца со дня, когда ему стало известно о нарушении требований статьи 3 и (или) пункта 2 статьи 4 Закона № 101-ФЗ, обязан обратиться в суд с заявлением о понуждении такого собственника к продаже земельного участка или доли в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения на торгах (конкурсах, аукционах). В случае отсутствия лица, изъявившего желание приобрести земельный участок или долю в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, этот земельный участок или эту долю должен приобрести субъект Российской Федерации либо в случаях, установленных законом субъекта Российской Федерации, должно приобрести муниципальное образование по рыночной стоимости, сложившейся в данной местности.

При этом 95 % собственников земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и/или долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных в приграничных территориях Российской Федерации, которые не произвели отчуждение своих земельных участков и и/или долей в праве, являются гражданами иностранных государств и территорий, совершающих в отношении Российской Федерации, российских юридических лиц и физических лиц недружественные действия.

9.17. Длительные сроки согласования и принятия федеральными ведомствами решений о передаче имущества в государственную или муниципальную собственность федеральных земельных участков отмечены уполномоченными органами Камчатского края, Тверской области.

9.18. По мнению уполномоченных органов Республики Бурятия, Забайкальского края, Приморского края, Сахалинской области, Республики Коми, Мурманской области, предоставлению земельных участков по программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» препятствует отсутствие объектов инфраструктуры, в связи с чем у пользователей возникают проблемы в освоении земельных участков.

9.19. По мнению уполномоченных органов Камчатского края, Мурманской области, отсутствие правил формирования земельных участков, предоставляемых по программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар», приводит к расположению земельных участков, не позволяющему

организовать места общего пользования и обеспечить участки инженерной инфраструктурой.

9.20. По мнению уполномоченных органов Сахалинской области, Красноярского края, Мурманской области, проблемой, препятствующей реализации программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар», является отсутствие нормативно правового статуса компактно расположенных земельных участков, предоставленных в рамках программ, и критериев отнесения к ним.

9.21. По мнению уполномоченных органов Республики Саха (Якутия), Забайкальского края, Камчатского края, основной проблемой при реализации программы «Дальневосточный гектар» на сегодняшний день является не проработанная система предоставления в собственность земельных участков, предоставленных по программе «Дальневосточный гектар», переведенных из категории лесного фонда.

10. Контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации

Счетной палатой Владимирской области представлены сведения о следующей проблеме.

На федеральном уровне не определен порядок учета неразграниченных земель, не установлены требования о наличии реестра таких земельных участков, не разработан порядок его ведения. Это приводит к тому, что органы местного самоуправления, осуществляющие управление и распоряжение такими земельными участками, не обладают точной информацией о количестве, площади, местоположении неразграниченных земельных участков. Проведенные проверки показывают, что данные о площади земель в границах муниципальных образований (в том числе по формам собственности), представленные территориальными органами Росреестра и органами местного самоуправления, в ряде случаев отличаются.