

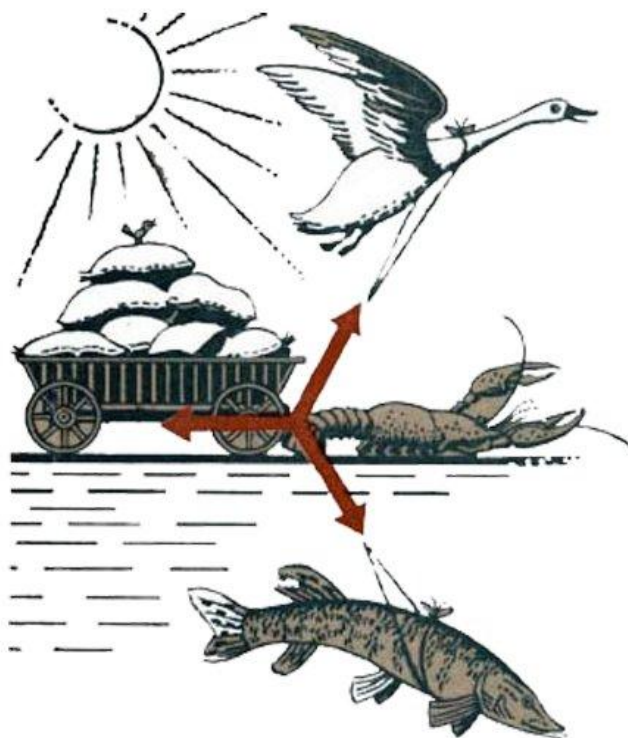
# МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

№39 (258)  
15 ОКТЯБРЯ 2012  
ISSN 1992-7975  
<http://emsu.ru>

Г А З Е Т А   О   М Е С Т Н О М   С А М О У П Р А В Л Е Н И И   В   Р О С С И И

## Содержание

<b>Тема номера</b> .....	<b>1</b>
Все выше, и выше, и выше.....	1
Участники заседания президиума Государственного совета .....	1
Президент РФ: «Мы будем должны как следует проработать, я ещё скажу почему. ... Что здесь секретного-то?» .....	2
«К такому же выводу пришли и мы, участники рабочей группы.» .....	4
«Это известная заноза.» .....	7
«Владимир Владимирович, по Вашему поручению был найден очень эффективный инструмент по Сочи и Владивостоку по изъятию земель.» .....	8
«Я вижу, что Сергей Кужугетович с этим не согласен. Но это, наверное, всё-таки мою правоту подтверждает.» .....	9
«Предлагаю, Владимир Владимирович, очень простую вещь.» .....	13
Президент РФ: «Ничего здесь необычного, честно говоря, нет, потому что мы никогда вообще этим предметно не занимались.» .....	13
<b>Аналитика, рекомендации, разъяснения</b> <b>13</b>	
Федеральная налоговая служба о земельном налоге по земельным участкам, занимаемым многоквартирными домами.....	13
Росстат о жилищном строительстве в I полугодии 2012 года .....	14
Минэкономразвития РФ о распространении процедур оценки регулирующего воздействия, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов в отношении проектов муниципальных правовых актов .....	16
<b>Новая диссертация</b> .....	<b>17</b>
<i>Д. Сони́на.</i> Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации .....	17
<b>Из судебной практики</b> .....	<b>20</b>
Муниципальное образование не смогло зарегистрировать право собственности на земельный участок для строительства нового кладбища.....	20
<b>В Комитете Совета Федерации</b> .....	<b>23</b>
Интернет-обсуждение .....	23



<http://www.comnews.ru/node/54453>

## Тема номера

### Все выше, и выше, и выше...

9 октября 2012 года Владимир Путин провёл заседание президиума Государственного совета **«О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц».**

На повестке дня заседания – вопросы совершенствования использования земельных ресурсов. Обсуждались вопросы разграничения собственности на землю, категоричности земель, необходимость формирования единого информационного ресурса о земельных участках, условия предоставления земельных участков в собственность и аренду, использование земли для строительства жилья.

9 октября 2012 года, 17:30, Москва, Кремль  
- <http://www.kremlin.ru/news/16618>

### Участники заседания президиума Государственного совета

Члены президиума:

БОЖЕНОВ Сергей Анатольевич – губернатор Волгоградской области

ВОЛКОВ Владимир Дмитриевич – Глава Республики Мордовия

ГРУЗДЕВ Владимир Сергеевич – губернатор Тульской области

ЕРОЩЕНКО Сергей Владимирович – губернатор Иркутской области

ЗЕРЕНКОВ Валерий Георгиевич – губернатор Ставропольского края

КУЙВАШЕВ Евгений Владимирович – губернатор Свердловской области

МИКЛУШЕВСКИЙ Владимир Владимирович – губернатор Приморского края

ПОЛТАВЧЕНКО Георгий Сергеевич – губернатор Санкт-Петербурга

Члены Государственного совета:

ТРУТНЕВ Юрий Петрович – секретарь Государственного совета, помощник Президента

БЕГЛОВ Александр Дмитриевич – полномочный представитель Президента в Центральном федеральном округе

БЕРГ Юрий Александрович – губернатор Оренбургской области, руководитель рабочей группы Государственного совета

ШОЙГУ Сергей Кужугетович – губернатор Московской области

Приглашённые

КОЗАК Дмитрий Николаевич – Заместитель Председателя Правительства

НАБИУЛЛИНА Эльвира Сахипзадовна – помощник Президента

БЕЛОУСОВ Андрей Рэмович – Министр экономического развития, заместитель руководителя рабочей группы

СЕРДЮКОВ Анатолий Эдуардович – Министр обороны

ГАЕВСКИЙ Валерий Вениаминович – заместитель Министра регионального развития, исполняющий обязанности Министра регионального развития

ДЕРГУНОВА Ольга Константиновна – заместитель Министра экономического развития – руководитель Федерального агентства по управлению государственным имуществом

АНТИПИНА Наталья Николаевна – заместитель руководителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии

БРАВЕРМАН Александр Арнольдович – генеральный директор Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства

## ИЗ СТЕНОГРАММЫ ЗАСЕДАНИЯ

**Президент РФ: «Мы будем должны как следует проработать, я ещё скажу почему. ... Что здесь секретного-то?»**

**В.ПУТИН:**

Добрый день, уважаемые коллеги!

Нам с вами сегодня предстоит обсудить вопросы совершенствования использования земельных ресурсов. Вы хорошо знаете, что это мощный фактор экономического и социального развития и одновременно одна из самых сложных и исторически острых проблем вообще, а в нашей стране – в особенности.

Нужно прямо сказать, наш земельный потенциал всё ещё реализуется малоэффективно. Эта сфера поддаётся реформированию крайне-крайне медленно, с очень большим трудом. Только в последние шесть-семь лет ситуация стала постепенно меняться. Конечно, это и непросто для нашей страны. По сути, в нашей стране никогда не было частной собственности на землю, если только самый коротенький период времени, да и то в достаточно ограниченном виде.

Сегодня земля в нашей стране крайне востребованна, с каждым годом растёт готовность граждан приобретать её, строить на ней дома, вести бизнес. Но конкретные люди, физические лица, компании постоянно сталкиваются с необоснованным бюрократизмом. Письма об этом потоком идут и к Президенту, и в Правительство Российской Федерации, причём со всех сторон страны.

Люди пишут, что невозможно найти информацию о свободных землях, что они находятся в положении бесправных просителей, что с их запросами и потребностями никто не считается и что надо помучиться от трёх и более лет, прежде чем получить участок. В результате земля остаётся нереализованной и не работает в полную силу. Произвол и коррупционность чиновников гасят, тормозят полноценное развитие земельных отношений в России. И, как следствие, замедляется продвижение страны в целом.

Очевидно, что здесь необходимо принимать дополнительные меры, устранять барьеры, которые мешают гражданам свободно и без волокиты получать земельные участки, пользоваться ими. Поэтому мы и вынесли этот вопрос на президиум Государственного совета.

Думаю, что это один из первых «подходов к снаряду» на этом направлении. Мы будем должны как следует проработать [этот вопрос], я ещё скажу почему. Даже забегаю вперёд, скажу: у нас есть (и я уже об этом говорил) исторический шанс кардинальным образом решить жилищный вопрос в России. Если не целиком (наверное, полностью вообще нигде в мире и никогда этот вопрос не решался), то кардинально изменить ситуацию к лучшему, но без решения вопроса о земле мы и жилищный вопрос также не решим никогда.

Рабочая группа президиума изучила практику применения земельного законодательств-

ва. В докладе, который нам представлен, подробно проанализированы основные проблемы, и мы сегодня их обсудим.

Первое – это разграничение собственности на землю. Здесь у нас всё ещё много, очень много неразберихи из-за незавершённости процесса определения территорий, подлежащих резервированию для государственных нужд и предоставленных в пользование федеральным органам власти. Значительное количество таких земель элементарно простаивает. Мы не настолько богаты, чтобы десятилетиями держать их в резерве. Поэтому в отношении неэффективно используемых участков земли нужно принимать меры и требовать внятного обоснования потребности в земле от ведомств и организаций, в расположении которых находятся миллионы гектаров.

Если земля не работает, давайте будем передавать её другим собственникам, в том числе муниципалитетам, они ближе к людям и вполне способны решить, где дом построить, где картошку посадить или как-то по-другому использовать землю с пользой для людей и для страны.

Конечно, при этом местные органы власти обязаны работать по принципу «одного окна» и действовать только в интересах граждан, ни в коем случае нельзя создать ситуацию, когда мы проблемы с одного уровня перенесём на другой уровень и ничего не изменим.

Второй вопрос, который надо внимательно проанализировать, – это категоричность земель. В марте этого года были приняты основы госполитики использования земельного фонда на 2012–2017 годы, которые предусматривают исключение из законодательства принципа деления земель по целевому назначению. Очевидно, что действующая система устарела, нам необходимо создать прозрачную и удобную для бизнеса и граждан модель использования земли. Должно быть чёткое понимание того, где и что можно строить, какие есть ограничения по использованию того или иного участка, нужно предусмотреть институты, которые обеспечат защиту особо ценных и заповедных земель, а также сельскохозяйственных. Жду от вас тоже предложений сегодня по этим вопросам.

Третье направление – формирование единого информационного ресурса о земельных участках. Сейчас эта информация закрыта для людей, к сожалению. Руководители ведомств, сотрудники различных органов власти и всякие прилипшие к ним посреднические структуры фактически монополизировали эту информацию, а без неё гражданам практически невозможно взять в собственность даже заброшенный участок земли.

Закрытость и непрозрачность – главная причина коррупции, которая буквально прони-

зывает весь земельный рынок. Мы обязаны переломить эту ситуацию и предоставить каждому гражданину возможность узнать любую информацию о свободных и используемых землях. Что здесь секретного-то? А если есть какой-то секрет, он должен быть обоснованным. Я знаю многие так называемые секретные участки, которые годами стоят, на них ничего не происходит.

Эта проблема будет частично решена в ходе реализации «дорожной карты» в сфере строительства. Готов выслушать дополнительные предложения по организации единого банка земли и открытого доступа к нему.

Четвёртое – это условия предоставления земельных участков в собственность или аренду. Сегодня они не выдерживают никакой критики ни по срокам, ни по порядку оформления. Я об этом уже говорил в начале выступления. Очевидно, что нужно как можно быстрее переходить к проведению открытых торгов по заявлениям граждан и юридических лиц.

Земельным кодексом уже установлена обязанность органов местного самоуправления проводить такие аукционы, но подобные решения могут быть приняты только в отношении сформированных участков. Однако чёткая обязанность их формирования не предусмотрена, а бюджетные расходы на эти цели зачастую не планируются просто. У меня складывается впечатление, что иногда и специально не планируются, чтобы сохранить эту ситуацию. Все эти препятствия нужно устранить, в том числе на законодательном уровне.

Пятая задача – использование земли для строительства жилья, я уже об этом говорил. Напомню, мы поставили цель в течение ближайших восьми лет обеспечить предоставление комфортабельного и доступного жилья 60 процентам российских семей, желающих улучшить свои жилищные условия. И это значит, что нам нужно серьёзно наращивать объёмы стройки, прежде всего современного жилья эконом-класса.

Предоставление земельных участков, особенно в крупных городах или рядом с крупными городами, где есть уже развитая инфраструктура, идёт сейчас по принципу точечной застройки. С таким подходом мы не решим проблему, поэтому нужно как можно быстрее переходить к комплексному освоению территорий, к чёткому градостроительному планированию, тесно увязанному с инженерной и социальной инфраструктурой. Это важно для любой территории: и для сельской, и для пригородной территории, где нужно активно развивать малоэтажное строительство.

Напомню также, что для многодетных семей участки под строительство жилья должны быть обеспечены необходимой инфраструктурой, об этом мы говорили. Людям просто не-

где взять эти деньги. Однако это делается далеко не во всех регионах, и в таком случае семья вынуждена, если такой инфраструктуры нет, либо нести значительные финансовые затраты, либо вообще отказаться от перспектив иметь своё жильё.

Прошу всех выступающих уделить вопросу комплексного освоения земли, земельных участков особое внимание, в том числе поговорим и об опыте Фонда содействия развитию жилищного строительства. Подчеркну, что необходимо не просто предоставлять земельные участки – нужны те участки, где жильё будет востребовано людьми, которыми они смогут воспользоваться, и, конечно, такие участки, на которых выгодно работать бизнесу.

Уважаемые коллеги, я обозначил только лишь ряд направлений, которые нам необходимо обсудить. Они не исчерпывают список тем, которые в сфере земельных отношений считаются сейчас наиболее острыми и проблемными. Полагаю, что они будут также предметно затронуты и сегодня, и в дальнейших наших дискуссиях. Ясно, что сегодня мы, повторяю ещё раз, только первый «подход к снаряду» сделаем, и нужно будет поговорить об этом поподробнее в будущем.

Спасибо за внимание.

Пожалуйста, Юрий Александрович.

### «К такому же выводу пришли и мы, участники рабочей группы.»

**Ю.БЕРГ:** Добрый день, уважаемый Владимир Владимирович!

Уважаемые члены Государственного совета Российской Федерации, приглашённые!

Наше заседание посвящено повышению эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц. Владимир Владимирович в своём выступлении чётко определил нынешнее состояние использования земельных ресурсов как неэффективное, что является тормозом для развития всей экономики нашей страны.

К такому же выводу пришли и мы, участники рабочей группы. Хотел бы поблагодарить всех, кто в ней работал, и отметить, что их предложения мы постарались максимально учесть в докладе, представленном в президиум Государственного совета. В его подготовке участвовали представители регионов, федеральных органов власти, общественных объединений, коммерческих банков, Торгово-промышленной палаты России, Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства. Большую помощь оказали и профильные комитеты Государственной Думы.

Надо сказать, Владимир Владимирович, что эта тема затрагивает практически все аспекты жизнедеятельности. Её рассмотрение

на президиуме Госсовета является крайне своевременной. Люди ждут от нас решения проблем, которые мешают им работать на земле, приносить пользу себе, обществу и стране. В материалах, которые мы получали в процессе работы, была не только глубокая аналитика, но также искренняя заинтересованность в скорейшей «расшивке» накопившихся сложных вопросов. Были предложены различные подходы к совершенствованию законодательства, зачастую дискуссионные, что подчёркивает важность и значимость вопросов, которые нам предстоит обсудить.

Одним из приоритетных является предоставление земельных участков для жилищного строительства. Мы убедились, что здесь надо добиваться проведения аукциона. И такая публичная система предоставления участков должна стать повседневной и привычной для собственников. Земля должна работать на граждан.

В 2011 году в большинстве субъектов Федерации отмечено увеличение площади предоставления земельных участков для жилищного строительства. Общая площадь земельных участков, предоставленных на аукционах для этих целей, увеличилась на 30 процентов по сравнению с 2010 годом. При этом 20 процентов от этой площади было предоставлено Федеральным фондом содействия развитию жилищного строительства путём вовлечения в оборот неиспользуемых федеральных земельных участков.

Огромное значение имеет малоэтажное строительство. Сам процесс строительства собственного дома формирует в человеке чувство ответственности за свою семью, спланирует её, позволяет создать свой уклад жизни. Малоэтажное строительство способствует формированию среднего класса и, что немаловажно, обладает целым рядом преимуществ: это короткий цикл возведения здания, незначительные капиталовложения, минимальные риски появления незавершённых объектов, экономичность в эксплуатации.

Результатом политики так называемой точечной застройки стало существенное уплотнение застройки (особенно в крупных городах) без учёта ресурсов инженерной, социальной и транспортной инфраструктуры. В будущем необходимо сконцентрироваться на предоставлении земельных участков преимущественно для комплексной застройки. Для этого надо при необходимости изменить законодательство в следующих направлениях.

Первое. **Для муниципалитетов нужно создать стимулы к завершению разработки документов территориального планирования и правил землепользования и застройки.**

Второе. Активно вовлекать в оборот земельные участки, находящиеся в государст-

венной собственности. При этом по-прежнему актуальным является вовлечение в оборот федеральных земельных участков, которые уже не используются в сельском хозяйстве и для нужд обороны.

Третье. Создать простую и прозрачную процедуру предоставления земельных участков для строительства объектов транспортной, инженерной инфраструктуры. Необходимо упростить порядок предоставления таких участков, исключив процедуру предварительного согласования места размещения объекта. Сегодня цикл предоставления земельных участков для указанных целей без проведения торгов занимает от одного до трёх лет. Требуется сократить эти сроки до трёх-пяти месяцев.

Нам нужно продолжить совершенствование законодательства, способствующего обеспечению земельными участками отдельных категорий граждан и юридических лиц. Это многодетные семьи, инвалиды, ЖСК и другие. В настоящее время на федеральном уровне этот порядок не урегулирован. Необходимо установить чёткие правила, в которых определить случаи и перечень категорий граждан для льготного предоставления земельных участков. Сегодня предусмотрена возможность их предоставления без проведения торгов гражданам, имеющим трёх и более детей.

Вместе с тем на практике сложилась ситуация, при которой многодетным семьям предлагаются участки, не обеспеченные объектами инфраструктуры. Результат: взамен поддержки такие семьи вынуждены нести значительные финансовые затраты. Считаем, что необходимо законодательно закрепить обязанность обеспечивать инфраструктурой земли, предоставленные многодетным семьям, причём за счёт бюджетных средств.

В 2011 году были внесены законодательные изменения, позволяющие безвозмездно передавать ЖСК земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, собственности Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства. Для реализации этих изменений изданы постановления Правительства России об утверждении типового устава кооператива и перечень категории граждан, имеющих право быть их членами.

Вместе с тем до настоящего времени в большинстве субъектов РФ и федеральных органах исполнительной власти не приняты нормативные правовые акты об утверждении правил формирования таких списков.

Кроме того, необходимо предусмотреть в законодательстве возможность бесплатного предоставления земли кооперативам для строительства не только многоквартирных домов, но и малоэтажного жилья.

Для привлечения специалистов на работу в сельскую местность и в малонаселённые муниципальные образования необходимо предусмотреть возможность бесплатного получения ими земельного участка по перечням, утверждаемым регионами.

Законами субъектов Федерации может быть установлен перечень территорий, в первую очередь малонаселённых, где бесплатное предоставление земельных участков может осуществляться всем желающим.

Вместе с этим требует совершенствования процедура предоставления земельных участков в целом. В настоящее время есть возможность без аукционов предоставлять участки для строительства любых объектов, кроме жилья. Конечно, это во многом зависит от конкретной практики на местах, но всё это приводит к злоупотреблениям и делает земельные ресурсы фактически недоступными.

В связи с этим предлагается запретить предоставление участков без аукциона. Исключение, как я уже говорил, должно быть сделано только для отдельных случаев: объекты инфраструктуры, отдельные льготные категории граждан и так далее. При этом надо предоставить право гражданам и юридическим лицам самостоятельно формировать участки за свой счёт с дальнейшим обязательством власти выставлять их потом на аукцион.

Необходимым условием успешной реализации такого подхода является получение необходимой информации об имеющихся земельных ресурсах. Предлагается проработать порядок предоставления такой информации заинтересованным лицам и создать соответствующий информационный ресурс в каждом субъекте Федерации.

И ещё один немаловажный момент, оказывающий большое влияние на торги. Необходимо обязательно совершенствовать порядок предоставления информации о технических условиях подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и о плате за подключение. Считаем, что организации, осуществляющие эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения, должны без всяких оговорок предоставлять информацию органам исполнительной власти и органам местного самоуправления бесплатно.

В настоящее время в законодательстве отсутствует полноценный порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Не установлены документы, обосновывающие необходимость изъятия, нет порядка предоставления земельных участков взамен изъятых и других не менее значимых вопросов.

В целях устранения этих недостатков необходимо ввести нормы, которые чётко определят органы исполнительной власти и органы

местного самоуправления, уполномоченные рассматривать ходатайства об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также требования к содержанию и обоснованию ходатайств об изъятии таких участков, порядок рассмотрения ходатайств и сроки принятия решений, в том числе основания для отказа в удовлетворении ходатайств.

Следующий наболевший вопрос – это **наличие на территории муниципалитетов значительных по площади земельных участков, находящихся в федеральной собственности**. Это существенно осложняет возможности по управлению территорией муниципального образования. В основном это земли Министерства сельского хозяйства и Российской академии сельскохозяйственных наук.

Все знают, что в советское время предприятиям и учреждениям выделялись значительные территории. Теперь у многих отпала необходимость их использования в таком объёме, и они зарастают бурьяном. Часто это инвестиционно-привлекательные земли для жилищного строительства или сельского хозяйства. Но отказаться от таких неиспользуемых земель предприятия почему-то не хотят, а без их добровольного отказа забрать землю можно, только доказав в суде, что участки действительно не используются.

По большому счёту земельный ресурс является по своей природе местным ресурсом, доход от которого должен поступать в местные бюджеты. Но пока распоряжение значительной частью земли осуществляется федеральной властью, у муниципалитетов нет стимулов качественного и современного планирования использования земли в генпланах, в правилах землепользования и застройки.

Эта тема уже не раз была предметом обсуждения. Поэтому члены рабочей группы обращаются к Вам, Владимир Владимирович, с просьбой поручить Генеральной прокуратуре РФ осуществить проверку использования по целевому назначению земельных участков, числящихся за организациями, подведомственными Министерству сельского хозяйства и Российской академии сельскохозяйственных наук, в том числе ликвидированными и находящимися в стадии банкротства.

Одновременно с созданием простых и прозрачных процедур предоставления земельных участков для различных целей необходимо обеспечить их дальнейшее рациональное использование. Эта задача решается только при эффективной системе территориального планирования, территориального зонирования как основы рационального использования земельных ресурсов.

В настоящее время нормами градостроительного законодательства реализуется сис-

темный подход к планированию развития территорий. Вопросы использования земли решаются в документах территориального планирования и градостроительного зонирования. В связи с этим деление земель на категории как дублирующий институт создаёт правовые коллизии и необоснованные административные барьеры. Необходимо исключить деление земель на категории, усилив при этом систему территориального планирования и зонирования территорий.

В частности, в целях сохранения приоритета охраны земли как средства производства в сельском хозяйстве необходимо ввести понятие «сельскохозяйственный регламент». Такой регламент должен устанавливаться для зон сельскохозяйственного назначения и учитывать специфику использования земельных участков в сельскохозяйственном производстве. Полномочиями по утверждению требований к составу и содержанию сельскохозяйственных регламентов должны быть наделены органы исполнительной власти в сфере сельского хозяйства.

В целях усиления гарантий сохранения и защиты сельхозугодий при переходе от деления земель на категории к территориальному зонированию необходимо установить запрет на изменение границ территориальных зон сельхозназначения, входящих в состав особо ценных, продуктивных сельскохозяйственных угодий, утверждаемых регионами.

Кроме того, для сохранения площадей сельхозугодий проекты документов территориального планирования муниципальных образований должны подлежать обязательному согласованию с органами государственной власти субъектов Федерации, особенно в случаях, когда предусматривается изменение границ территориальных зон сельхозназначения. Безусловно, отмена категорий земель должна произойти не раньше, чем будут утверждены правила землепользования и застройки.

Отдельного внимания заслуживает вопрос эффективного использования земельных участков сельхозназначения. В настоящее время во многом сняты проблемы по реализации федерального закона об обороте земель сельхозназначения. Проблемой, препятствующей вовлечению земель в сельхозоборот, долгое время являлось отсутствие чёткого законодательного регулирования вопросов прекращения прав на простаивающие земельные участки или на участки, использование которых осуществляется не по целевому назначению. Для решения этого вопроса 23 апреля 2012 года принято постановление Правительства России о признаках неиспользования земельных участков с учётом особенности ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной деятельности в

субъектах РФ. Сейчас необходимо активизировать работу по выявлению земельных участков сельхозназначения, не используемых по назначению, и принять меры для их вовлечения в оборот.

Следующий суперважный вопрос – это справедливое определение платы за использование земельных участков. В связи с этим особую актуальность приобретает совершенствование методик и процедур кадастровой оценки и системы налоговых и арендных платежей за использование земельных участков.

За последние два года регулирование кадастровой оценки получило существенное развитие. Установлены как общие требования к ней, так и требования о дополнительном страховании оценщиков, а также требования об обязательном проведении экспертизы, отчётов саморегулируемых организаций оценщиков. Предусмотренное создание фонда данных государственной кадастровой оценки призвано обеспечить максимальную открытость процесса определения кадастровой стоимости и работы оценщика.

Вместе с тем в настоящее время сложились объективные предпосылки для ревизии этих процедур. Результаты кадастровой оценки вызывают много претензий и со стороны налогоплательщиков, и со стороны органов местного самоуправления. Необходимо разобраться в обоснованности таких претензий. Понятно, что одна сторона всегда стремится к снижению налоговой базы, другая – к её повышению, но важно, чтобы кадастровая стоимость была максимально приближена к рыночной. Если этого добиться не удалось, значит, нужна корректировка действующих методов и процедур.

Кроме того, анализ опыта реформирования земельного налога выявил системное отсутствие на местном уровне экономически обоснованных подходов к установлению ставок налога и арендной платы. Как правило, их ставки устанавливаются на максимальном уровне, что приводит к банкротству предприятий малого и среднего бизнеса.

В настоящее время созданы предпосылки для комплексного реформирования системы имущественных налогов и сборов, в том числе введение налога на недвижимость. Этот новый институт налогового права заменит налог на имущество и земельный налог. Ожидается, что налог на недвижимость будет мотивировать формирование единых объектов недвижимости, создаст условия для повышения качества жизни граждан, станет стимулом принятия экономически оправданных решений органами государственной власти и местного самоуправления.

Земля как уникальный природный ресурс и как средство производства подлежит особой

охране. В связи с этим особую актуальность приобретает совершенствование системы государственного и муниципального земельного надзора. Законодательством предусмотрено четыре вида земельного контроля: государственный надзор, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти (Росреестр, Росприроднадзор и Россельхознадзор), а также муниципальный, общественный и производственный контроль.

При этом по всем категориям земель наблюдается устойчивый рост земельных правонарушений. Их основной причиной является несовершенство земельного законодательства и законодательства об административных правонарушениях. Сегодня установлен недостаточный размер санкций за земельные правонарушения, он не соответствует реальным доходам граждан и организаций. Действенной мерой будет не простое увеличение размера административных штрафов, а применение нового подхода к определению размера штрафа на основании кадастровой стоимости земельного участка.

В целях более эффективного проведения земельного контроля возникает необходимость уточнения предмета государственного земельного надзора. Отнесение земельного контроля к системе контроля в отношении юридических лиц исключило возможность проведения внеплановых проверок. Очевидно, что мероприятия по государственному земельному контролю должны осуществляться в отношении конкретного земельного участка и проводиться не один раз в три года, а намного чаще.

При этом все вопросы, связанные с перераспределением и передачей полномочий, необходимо решать в комплексе вместе с вопросами повышения эффективности осуществления полномочий субъектами Федерации, их кадрового обеспечения.

Уважаемые участники заседания, я озвучил наиболее актуальные проблемы и предложения рабочей группы. Предложения, которые не нашли отражения в рамках этого [заседания президиума] Государственного совета, обязательно получат развитие в ходе других мероприятий, посвящённых созданию условий для эффективного и рационального использования земельных ресурсов Российской Федерации.

Спасибо за внимание.

**«Это известная заноза.»**

**В.ПУТИН:** Спасибо большое, Юрий Александрович.

*У нас довольно много записавшихся. Это и Андрей Рэмович Белоусов, Министр экономики, Шойгу Сергей Кужугетович, Московская область, Миклушевский Владимир Владими-*

рович, Груздев Владимир Сергеевич, Браверман Александр Арнольдович, Зеренков Валерий Георгиевич. Предлагаю не в порядке этих записей. Основное – это доклад; доклад сделан – предложения сформулированы. Обращаюсь ко всем присутствующим, кто хотел бы что-то добавить или что-то подвергнуть сомнению из того, что было сказано? Какие-то есть соображения на этот счёт?

Пожалуйста, прошу Вас.

**С.БОЖЕНОВ:** Уважаемый Владимир Владимирович! Уважаемые коллеги! Я хотел бы добавить и поддержать коллегу Берга по вопросу расширения залоговой базы в сельском хозяйстве. Сегодня расширение такой базы осуществляется за счёт земельных долей, принадлежащих участникам долевого собственности на земельный участок сельскохозяйственного назначения. И данная позиция основана на общих нормах гражданского законодательства, согласно которому участник общедолевой собственности может заложить свою долю в праве на общее имущество без согласия других собственников. Однако Федеральный закон № 101 об обороте земель сельскохозяйственного назначения не допускает передачу земельных долей в залог и тем самым ограничивает граждан и юридических лиц в праве распоряжаться своими земельными долями по сравнению с собственниками другого недвижимого имущества.

**В.ПУТИН:** Это известная заноза. И что Вы предлагаете?

**С.БОЖЕНОВ:** Владимир Владимирович, может быть, как-то подправить и дать возможность собственникам право залога?

**В.ПУТИН:** Давайте так.

**С.БОЖЕНОВ:** Спасибо.

**В.ПУТИН:** Нет, секундочку. Это известная заноза, одна из проблем. Только у меня к Вам просьба и ко всем другим. Недостаточно обозначить проблему и сказать – надо как-то подправить. Предложения формулируйте. Как подправить, что конкретно Вы предлагаете? Сформулируйте хотя бы проект этой нормы. Ладно? А так Вы правильно обратили внимание на проблему.

Кто ещё хотел бы что-то добавить? Пожалуйста, Сергей Кужугетович.

**«Владимир Владимирович, по Вашему поручению был найден очень эффективный инструмент по Сочи и Владивостоку по изъятию земель.»**

**С.ШОЙГУ:** Владимир Владимирович, я не буду останавливаться на тех проблемах, которые осветил Юрий Александрович. Мы участвовали в рабочей группе.

То, на чём хотелось бы остановиться и сразу предложить варианты решения.

Во-первых, хотелось бы сказать о нормах Гражданского кодекса, который принят в первом чтении в апреле этого года. Там у нас все земли, не являющиеся частной и зарегистрированной государственной или муниципальной собственностью, объявляются федеральными. У нас просьба эту статью изъять из Гражданского кодекса, потому что в этой ситуации половина земель Московской области просто станет федеральной.

Второе предложение об отмене категории земель. Владимир Владимирович, не знаю, буду ли я просить о каком-то отдельном отношении к Московской области, но Вы знаете, что с расширением границ и увеличением территории Москвы у нас возник ряд серьёзных проблем, и сегодня мы не в состоянии в установленные сроки завершить генплан и земельное планирование на территории Московской области. По Вашему решению мы до 2014 года это отнесли. Знаю, что у многих коллег есть точно такие же проблемы. Может быть, и отмену категоричности земель отнести до 2014 года.

Об изъятии земель уже коллега Берг сказал. Хотел бы немножко обострить эту проблему и предложить решение. Владимир Владимирович, по Вашему поручению был найден, на наш взгляд, очень эффективный инструмент по Сочи и Владивостоку по изъятию земель. В настоящий момент Москва подготовила свой закон. Мы предлагаем, что касается Московской области, включить и Московскую область в этот закон, чтобы у нас были такие же возможности. У нас очень много негативных примеров, я не хотел бы на них останавливаться, связанные и с транспортным строительством, и строительством серьёзных предприятий.

Неиспользованные федеральные земли. Хочу сказать о том, что у нас всего две сотых процента земель, которые может использовать Московская область, две сотых процента от общего количества земель. При этом, конечно, у нас на территории федеральные земли, это касается и земель Министерства культуры в виде усадеб, у нас таких 1100, из них 300 – исторические усадьбы, сохранилось только 50, 90 – это просто руины. И здесь, конечно, надо определить нам вместе с Министерством культуры порядок их дальнейшей либо передачи в ведение области, либо уже сроков и порядка восстановления и определения дальнейшего назначения.

Отдельные земли обороны и безопасности, таковых у нас на территории 130 тысяч гектаров. Многие федеральные земли выставляются на торги: бывшее Нахабинское военное лесничество, многие другие земли.

По землям сельхозпредприятий Юрий Александрович сказал о том, что это земли



Министерства сельского хозяйства, Россельхозакадемии. У нас на сегодняшний момент почти две тысячи гектаров доведены до банкротства, понятно для чего: завтра эти земли будут выгодно проданы, естественно, без участия Московской области. Конечно, нам нужен механизм передачи этих земель либо Московской области, либо определения, что будет на этих федеральных землях сделано в ближайшее время.

Здесь говорили о неэффективном использовании, нерациональном использовании сельхозземель. 700 тысяч гектаров сельхозземель у нас не используются, 700 тысяч гектаров! Мы предложили (и Вы поддержали, Владимир Владимирович) увеличение налога на неиспользуемые земли с 0,3 процентов до 3 процентов. Хотелось бы на этом высоком собрании попросить коллег, чтобы мы достаточно энергично прошли путь по подготовке этого закона и уже с 1 января 2013 года он бы мог начать работать. Мысли и предложения по этой части подготовили и внесли.

Следующее, очень важное, на наш взгляд, предложение. Если будет принята норма о налоге и повышении штрафов, то, конечно, речь идёт о надзорах. Сегодня у нас надзирают три федеральных ведомства, а плату по результатам их надзора взимает субъект. Здесь несоответствие. Нам надо передать надзор, что, на мой взгляд, самое правильное. Мы, как никто, заинтересованы в эффективном использовании. Это, естественно, Росреестр, это Министерство сельского хозяйства в виде земельного надзора и это Роспотребнадзор.

Следующее – это всё, что касается Министерства обороны (стройки, земли Министерства обороны). У нас только одна просьба, помимо, естественно, более эффективного использования федеральных земель и передачи их либо в область, либо в Росимущество. Прошёл период, когда надо было очень энергично и срочно принимать решения по строительству. На сегодняшний день, мне кажется, уже всё, что касается экспертизы, всё, что касается разрешения на строительство, во всяком случае на территории Московской области, и приёмки объектов, не относящихся к объектам обороны, надо передавать в область. Та ситуация, которая сегодня существует: комплексной застройки нет, социальных объектов не строится, на некоторых объектах нет дорог, – мы никоим образом на это повлиять не можем. Здесь то, на что и Вы обратили внимание, – комплексное освоение. Мы к этому готовы. Надо было бы нам, во всяком случае, наверное, совместно с Министерством обороны, выработать внятный механизм, внятный и понятный для всех.

Кадастровая стоимость земель. Со всем согласен. Единственное, хотелось бы предложить следующее. В основном докладе – введение запрета на распоряжение земельными участками, в отношении которых отсутствуют сведения о точных границах, с 1 января 2018 года. Мы предлагаем ввести эту норму с 1 января 2013 года с одновременным введением законодательно установленной обязанности граждан и юридических лиц на установление границ земельных участков, в том числе с привлечением средств бюджета. Я просто пример приведу, Владимир Владимирович. Мы посмотрели, что у нас творится вдоль кольцевой дороги. 8 тысяч гектаров – не можем найти собственников и хозяев.

**В.ПУТИН:** Они за три месяца не успеют ничего сделать. А с привлечением бюджета – в бюджете не заложены же эти деньги.

**С.ШОЙГУ:** Владимир Владимирович, мы в том числе и свой бюджет готовы... Я имею в виду, эту норму ввести с 2013 года, а её можно ввести и с 2014 года, и с 2015 года. Но если мы главный побудительный мотив, чтобы сам собственник не регистрировался.

**В.ПУТИН:** Я согласен. Вы предлагаете подвинуть этот срок влево, что называется.

**С.ШОЙГУ:** Конечно. Вот, собственно, основные предложения, Владимир Владимирович по нашей части.

Прошу прощения. Основное, наверное, или одно из основных, касающееся Московской области, – это перевод земель сельхозназначения в ИЖС. Мы предложили там увеличить довольно серьёзно стоимость такого перевода, потому что всё это сегодня происходит, но происходит по совершенно понятным или непонятным схемам, поэтому мы с Андреем Рэмовичем это проговорили. Надеемся, что в самое ближайшее время такой закон будет принят.

Спасибо.

**В.ПУТИН:** Спасибо.  
*Пожалуйста, кто ещё?*

**«Я вижу, что Сергей Кужугетович с этим не согласен. Но это, наверное, всё-таки мою правоту подтверждает.»**

**А.БЕЛОУСОВ:** Спасибо.

Уважаемый Владимир Владимирович! Уважаемые коллеги! Я не буду говорить о достижениях, я просто поговорю о проблемах, способах их решения, в том числе тех, которые уже звучали. На самом деле проблемы в области управления землёй, оборота земли можно разбить на две большие группы. Первая – это проблемы, связанные с терпланированием, и вторая группа – это проблемы, свя-

занные с гражданским оборотом земли и использованием.

Чтобы не повторяться начну с проблем терпланирования. Здесь ключевая проблема на самом деле состоит в том, что до сих пор не утверждены документы и системы терпланирования, несмотря на то, что поручения много раз давались, сроки переносились. На федеральном уровне у нас из всех отраслевых схем сегодня принята только одна схема, это схема в области транспорта. В разной степени готовности находятся схемы в области энергетики, здравоохранения, образования, окружающей среды, обороны и безопасности.

На региональном уровне у нас ситуация несколько лучше, схемы терпланирования утверждены в 71 субъекте Российской Федерации. Генеральные планы городских округов и поселений утверждены в 55 процентах муниципальных образований.

Но ключевой вопрос сегодня – это на самом деле вопрос утверждения правил землепользования и застройки. Во-первых, потому что это, конечно, оперативный документ, который непосредственно определяет использование земельного участка. И, во-вторых, потому что по Градкодексу все ПЗЗ [правила землепользования и застройки] должны быть утверждены во всех муниципальных образованиях до 1 января 2013 года. С этой даты, хочу напомнить, при отсутствии ПЗЗ будет запрещено предоставление земельных участков, находящихся в государственной муниципальной собственности.

На сегодняшний день у нас ПЗЗ утверждены примерно только в половине муниципальных образований. Мы считаем, что, первое, переносить срок с 1 января 2013 года (это будет уже четвёртый или пятый раз) нельзя, потому что мы просто уже демотивируем субъекты и муниципалов утверждать ПЗЗ. Мы предлагаем рассмотреть вопрос о наделении субъектов Российской Федерации полномочиями по разработке и утверждению ПЗЗ для тех муниципальных образований, которые не сделали это сами в установленные сроки, причём вместе с передачей соответствующего финансирования.

Здесь возникает ещё один вопрос, который сегодня не затрагивался. Можно предположить, что в течение ближайшего календарного года, где-то до 1 января 2014 года, будет массовый взрыв утверждённых ПЗЗ. И тогда возникает вопрос, что делать, если у нас объекты в правилах землепользования и застройки не соответствуют уже фактически построенному объекту. Эту тему мы тоже обсуждали с Сергеем Кужугетовичем, и здесь на самом деле другого механизма, кроме изъятия соответствующих земельных участков после вве-

дения соответствующих штрафов, предупреждений и так далее, просто не может быть.

Если по ПЗЗ муниципалитет видит, что в этом месте должен быть стадион, а тут построен торгово-развлекательный центр, нам рано или поздно нужно будет предупредить владельца, собственника соответствующего участка о том, что он должен либо перестроить, либо каким-то образом решить вопрос с земельным участком. Если нет, то после соответствующего периода времени этот участок с соответствующей компенсацией изымать. Иначе у нас ПЗЗ – это будет один документ, а реальная карта местности будет совершенно другой. Эта тема, конечно, требует тщательного решения, потому что проблема будет массовая и достаточно резонансная.

Теперь по поводу отмены категоричности земель. Здесь есть два момента. Первый момент, достаточно очевидный, что сегодня механизм изменения категорий земель, смены категорий предельно запутан. Этим занимаются все органы власти, процедуры не отрегулированы, и поэтому у нас сложился бизнес (на самом деле это хорошо известно) по переводу земель из одной категории в другую. Но, кроме того, мы ещё должны чётко себе сказать, что у нас механизм правил землепользования и застройки входит просто в противоречие с механизмом зонирования и так далее, он просто входит в противоречие с категорированием. Если у нас будет параллельно действовать и механизм ПЗЗ и категорирование, мы просто окончательно остановим оборот земель. Мы просто запутаем собственников до предела. Поэтому категорирование, конечно, надо отменять, вводя механизмы соответствующей защиты использования земель, то есть заменяя категорирование территориальными зонами и видами разрешённого использования.

На самом деле такие механизмы совершенно понятны, их просто надо окончательно прописать в законе. Суть сводится к тому, что земли сельхозназначения теперь нельзя будет перевести из одного вида в другой без изменения ПЗЗ, а эта процедура достаточно чётко описана.

И второе. Я в принципе поддерживаю Сергея Кужугетовича в том, что эта процедура должна быть платной просто в силу того, что перевод земли из одного вида деятельности в другой, как правило, повышает стоимость этой земли, кадастровую оценку и рыночную стоимость земли. И конечно, совершенно правильно, когда муниципалитет часть или всю эту разницу (на самом деле часть) через налоговые механизмы получает. Поэтому мы предлагаем ввести специальную госпошлину за соответствующий перевод.

Далее. Есть ещё третья проблема, которую Юрий Александрович частично затронул, но вскользь. Это проблема действенности или юридической силы самих ПЗЗ. На самом деле карта, которая является составной частью правил землепользования и застройки, никакой юридической силы не имеет. Юридической силой по Градостроительному кодексу является градостроительный регламент, но они покрывают только три процента территорий. Тогда возникает вопрос, зачем было затевать всю эту историю с зонированием, с переходом к другим механизмам: для того, чтобы только три процента территорий покрывались регламентами и там чётко установить соответствующие правила?

Поэтому мы предлагаем как минимум для начала для того, чтобы ввести нормативный режим использования земель, сделать две вещи. Первое. Это действительно ввести сельскохозяйственные регламенты. А второе, для того, чтобы ПЗЗ задавали чёткий правовой режим, ввести на федеральном уровне классификатор территориальных зон и видов разрешённого использования. Сегодня такой классификатор отсутствует.

Теперь по поводу гражданского оборота. Здесь ключевая тема, безусловно, – то, что поднял Сергей Кужугетович, – это участки без точных границ. У нас сегодня в кадастре 60 миллионов участков. Имеют границы из них 30 миллионов. 30 миллионов, то есть ровно половина, границ не имеет. Значит, фактически они из оборота сегодня исключены. В судах сегодня ежегодно находится 2 тысячи споров о границах земельных участков.

Значит, цена вопроса для того, чтобы провести эти границы, – 70 миллиардов рублей. Мы считаем, что нам так или иначе придётся, другого пути на самом деле нет, из федерального бюджета рано или поздно один раз деньги потратить. Но если мы это будем делать не по отдельным участкам, а комплексно, то есть по территориям, расчёты показывают, что можно стоимость снизить в 2–3 раза, то есть примерно обойтись суммой в 20 миллиардов рублей. В принципе эта величина, учитывая, что это не длящиеся расходные обязательства, а фактически разовые затраты, и понимая, какой эффект это приведёт с точки зрения вовлечения в оборот земли, мы считаем абсолютно целесообразно на такое решение пойти. Ну, естественно, не за год, это невозможно, у нас 22 тысячи кадастровых инженеров, они просто не справятся с таким объёмом работы, но где-то за 3–5 лет эту проблему можно решить.

Ещё одна проблема, которая тоже сегодня не звучала. Это тема отсутствия точных границ охранных и защитных зон. У нас сегодня каждый, практически каждый инвестор начи-

нает свой проект с того, что ходит по целому ряду инстанций и выясняет, какие охранные и защитные зоны расположены на его земельном участке. Дело дошло до того, что у нас не только сами охранные зоны не имеют границ и они не описаны, у нас даже сами объекты, к которым эти охранные зоны относятся, например культурные памятники, очень часто не имеют границ и не имеют точной привязки.

Мы здесь предлагаем следующее, у нас тоже вопрос делится на две части: там, где есть эксплуатирующие организации, вменить им в обязанность в разумные сроки в течение 5–7 лет провести работы по определению границ охранных и защитных зон и внести в кадастр. И после соответствующего срока в качестве санкций за неисполнение этих обязанностей установить запрет на выставление эксплуатирующими организациями требований о возмещении убытков от нарушения режима охранных и защитных зон. А это практически все линейные объекты, промышленные предприятия с зонами отчуждения, аэропорты и так далее. И, кроме того, вторая часть этого вопроса, это нам тоже, на мой взгляд, придётся изыскать финансирование для того, чтобы обеспечить в течение 5–7 лет финансирование работ по определению границ охранных и защитных зон тех объектов, которые не имеют эксплуатирующих организаций, или если эти организации являются бюджетными. Это касается водоохранных зон, зон охраны памятников, охранных зон особого хранения природных территорий и так далее.

Следующая проблема, которую я хотел зафиксировать, её уже касались, – это проблема объективности кадастровых оценок. Вопрос на самом деле крайне тяжёлый и сложный, и он упирается в то, что сегодня за границами Москвы, Санкт-Петербурга и нескольких субъектов Российской Федерации у нас просто нет достаточного количества квалифицированных оценщиков, которые могут оценить стоимость земли. В результате мы действительно получаем случаи, когда отклонение кадастровой стоимости от рыночной стоимости иногда достигает десяти и более раз.

Это создаёт очень серьёзные проблемы и очень резонансные темы. Что предлагается? Первое, что можно легко сделать, это на самом деле снять ограничения со сроков рассмотрения оспаривания результатов кадастровой оценки во внесудебном порядке. У нас сегодня существуют комиссии по рассмотрению споров, в эти комиссии у нас в субъектах Федерации входят представители субъекта, Национального совета оценочной деятельности, Росреестра и так далее. Но там срок шесть месяцев составляет. В той ситуации, в

которой мы находимся, по крайней мере временно, мы бы предложили этот срок снять.

Второе. Предлагается установить единый порядок и утвердить его решением Правительства Российской Федерации. Утверждение органами власти субъектов Федерации результатов кадастровой оценки. Сегодня такого единого порядка нет, это тоже приводит к разнобою проведения оценки в разных субъектах.

И в-третьих, у нас эта проблема с оценкой порождена ещё тем, что у нас существует множественность методик для каждой отдельной категории земли. Это абсолютно неоправданно, необходима одна методика или один стандарт массовой оценки земельных участков.

Ещё она тема, которая сегодня поднималась, тема тоже крайне болезненная, – это тема непрозрачности процедуры предоставления земельных участков, которые находятся в государственной и муниципальной собственности. У нас сегодня земельные участки для жилищного строительства или ведения сельского хозяйства предоставляются на торгах. Но, скажем, для строительства склада или торгового центра торги совершенно не обязательны, это можно предоставлять в индивидуальном порядке. Это порождает массу злоупотреблений. Мы считаем, что должно быть установлено общее правило предоставления всех участков на торгах, за исключением закрытого перечня случаев для линейных объектов, жилищного строительства для льготных категорий и так далее.

Это, конечно, несёт в себе риски сокращения объёма предоставления земельных участков, поскольку органы власти могут бесконечно ссылаться на отсутствие сформированных торгов земельных участков. И поэтому мы считаем целесообразным ввести в обязанность для органов власти выставлять участки на торги по заявлениям граждан и юридических лиц. Соответствующий законопроект, где предусмотрены изменения порядка предоставления земельных участков, подготовлен в Государственной Думе ко второму чтению, но, как и другой закон, тоже на тему регулирования оборота земли, он у нас, Владимир Владимирович, завис из-за Гражданского кодекса, и у нас ГПУ всё это дело тормозит. Честно говоря, с учётом ситуации, которая сейчас сложилась с Гражданским кодексом, мы считаем необходимым и целесообразным разблокировать, и во втором чтении эти законы всё-таки принять Государственной Думе и двинуть их дальше.

Что касается второго закона, есть большой блок вопросов, связанных с повышением эффективности использования земельных участков. Самая простая тема, с которой, по-

моему, уже все согласны, это то, что земельные участки государственных предприятий и учреждений надо изымать во внесудебном порядке, если так решил учредитель. Мы сегодня можем считать, что у нас ФГУП землёй распоряжается неправильно, но изъять его иначе как в судебном порядке мы не можем. На самом деле нужен соответствующий законопроект, как раз второй, он тоже находится в Государственной Думе, и подготовлен ко второму чтению, и тоже завис из-за Гражданского кодекса, новой редакции. Мы предлагаем его тоже всё-таки принять. Мы абсолютно поддерживаем, это наше совместное предложение, то, о чём говорил Юрий Александрович, о повышении штрафов за неиспользование участков и переход к таким штрафам в процентах от кадастровой стоимости. Потому что сегодня размеры штрафов установлены в абсолютном выражении: для физических лиц – это 5 тысяч рублей, для юридических лиц – 100 тысяч рублей. Они, конечно, никого ни к чему особенно не обязывают, эти штрафы.

И второе. Кроме штрафов, нужно, конечно, существенно повысить налог. Мы предлагаем – три процента от кадастровой стоимости, связанной с использованием земель.

Теперь последняя тема, которую я хотел бы затронуть. Это тема, связанная с тем, о чём сказал Сергей Кужугетович, тема земельного надзора. Сегодня на федеральном уровне у нас есть три органа власти – это Росреестр, Росприроднадзор и Россельхознадзор, которые занимаются таким надзором. Причём, должен сказать, что сферы, предметы надзора на самом деле предельно не разграничены, практически они занимаются одним и тем же.

Росреестр. Сколько у него мощностей? Это четыре с небольшим тысячи инспекторов. В год они проводят 300 тысяч проверок. Легко понять, что при такой интенсивности проверок и при таких возможностях один земельный участок может быть проверен примерно один раз в 200 лет.

Мы в принципе считаем, что нужно, и мы готовы пойти на это, передать земельный надзор на региональный уровень. Но для этого нужно решить один вопрос. В этой ситуации может возникнуть и наверняка возникнет конфликт интересов в субъектах Федерации. Потому что, конечно, у субъектов Федерации возникнет сильное искушение с помощью такого мощного рычага доказывать, что федеральные земли используются неэффективно.

Мы эту тему обсуждали, и мы считаем правильным рассмотреть разграничение полномочий по земельному надзору между Федерацией и регионами с тем, чтобы земли, которые находятся в федеральной собственности, всё-таки контролировались, надзирались

на уровне Российской Федерации, а не субъекта Российской Федерации, по крайней мере для начала.

Я вижу, что Сергей Кужугетович с этим не согласен. Но это, наверное, всё-таки мою правоту подтверждает.

Спасибо.

### «Предлагаю, Владимир Владимирович, очень простую вещь.»

**В.ПУТИН:** Владимир Владимирович, у Вас есть что-то, чего ещё здесь не прозвучало?

**В.МИКЛУШЕВСКИЙ:** Я буду максимально короток.

**В.ПУТИН:** Без докладов, а просто конкретные предложения, если они есть, – не доклады, а конкретные предложения по решениям.

**В.МИКЛУШЕВСКИЙ:** Владимир Владимирович, я бы поднял два вопроса. Первый связан с землями Министерства обороны, потому что их довольно много.

**В.ПУТИН:** Ну Вы же поднимали этот вопрос. Я знаю, там у вас проблем достаточно, так же как в Московской области. Конкретно что Вы предлагаете?

**В.МИКЛУШЕВСКИЙ:** Предлагаю, Владимир Владимирович, очень простую вещь. Я даже не предлагаю их передать субъекту, а использовать их как федеральные земли и передать их для застройки комплексной массовой, для жилья эконом-класса фонду РЖС. У нас в Приморском крае уже очень хороший опыт накоплен по такого рода застройке.

И вторая тема – это длительные сроки оформления земельных участков. Я сейчас не буду отвлекать время, у меня есть вполне конкретные приложения – о внесении изменений в Земельный кодекс и закон о кадастровом учёте в части сокращения таких сроков. Мы даже посмотрели у наших соседей: в Корею, например, один-два месяца. У нас достигает, вот тут коллеги говорили, полугодя, года и более.

Спасибо.

### Президент РФ: «Ничего здесь необычного, честно говоря, нет, потому что мы никогда вообще этим предметно не занимались.»

**В.ПУТИН:** Спасибо. Вы знаете, по сути, – и рабочая группа, и вот сейчас доклад Министра экономического развития, коллеги из регионов выступали – это вопрос очень болезненный и очень чувствительный, мы можем говорить о нём очень долго. Я вот что хочу сказать. У нас подготовлен перечень поручений, и думаю, что это правильно, что мы с президентского уровня это делаем, потому что эта проблема затрагивает и муниципалитеты, и регионы, и федеральные органы власти. А если есть что-то, что присутствующие считают необходимым добавить, пожалуйста, отдайте это всё в Администрацию и в Министерство экономического развития, в рабочую группу. Мы это всё обобщим. Я попрошу это Администрацию совместно с Правительством сделать, вместе с Министерством экономического развития. Перечень поручений достаточно большой, он носит весьма конкретный характер. Главное, чтобы это всё исполнялось.

Должен обратить внимание на то, что многие проблемы стали такими острыми именно после того, как мы начали пытаться применять уже принятые ранее законы. Но мы не могли это сделать раньше, надо сказать откровенно, потому что у нас не было основополагающих правовых норм. Они появились, но явно недоработанные, не отрегулировано очень много вопросов. Ничего здесь необычного, честно говоря, нет, потому что мы никогда вообще этим предметно не занимались. Поэтому без всяких рывков, но последовательно и настойчиво прошу эти вопросы реализовывать.

Спасибо большое.

## Аналитика, рекомендации, разъяснения

### Федеральная налоговая служба о земельном налоге по земельным участкам, занимаемым многоквартирными домами

Письмо

от 3 октября 2012 г. № БС-21-11/147@

Федеральная налоговая служба рассмотрела обращение по вопросу исчисления земельного налога по земельным участкам, занимаемым многоквартирными домами, и сообщает следующее.

Пунктом 1 статьи 36 Жилищного кодекса РФ (далее - Жилищный кодекс) установлено, что собственникам помещений в многоквартирном доме принадлежит на праве общей долевой собственности общее имущество в доме, включая земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса РФ" земельный участок, на котором расположены многоквартирный дом и иные входящие в состав такого дома объекты недвижимого иму-

щества, который сформирован до введения в действие Жилищного кодекса и в отношении которого проведен государственный кадастровый учет, переходит бесплатно в общую долевую собственность собственников помещений в многоквартирном доме.

Доля в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме собственника помещения в этом доме пропорциональна размеру общей площади указанного помещения (пункт 1 статьи 37 Жилищного кодекса).

Собственники помещений в многоквартирном доме признаются налогоплательщиками земельного налога в том случае, если земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, сформирован в соответствии с земельным законодательством, указанному земельному участку присвоен кадастровый номер, в налоговом органе имеется информация о земельном участке и его правообладателе, в том числе о размере долей в праве общей долевой собственности собственников помещений на общее имущество в многоквартирном доме.

Согласно пункту 4 статьи 85 Налогового кодекса РФ органы, осуществляющие кадастровый учет, ведение государственного кадастра недвижимости и государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обязаны сообщать сведения о расположенном на подведомственной им территории недвижимом имуществе, зарегистрированном в этих органах (правах и сделках, зарегистрированных в этих органах), и об их владельцах в налоговые органы по месту своего нахождения в течение 10 дней со дня соответствующей регистрации, а также ежегодно до 1 марта представлять указанные сведения по состоянию на 1 января текущего года.

Приказом ФНС России от 13.01.2011 № ММВ-7-11/11 утверждена форма, порядок ее заполнения и формат сведений о зарегистрированных правах на недвижимое имущество (в том числе земельные участки) и сделок с ним, правообладателях недвижимого имущества и об объектах недвижимого имущества, на основании которой налоговыми органами осуществляется прием сведений от территориальных органов Росреестра, в т.ч. в отношении земельных участков, занятых многоквартирными домами, сведений о размере долей собственников помещений в праве общей собственности на общее имущество в многоквартирном доме, на основании которых производится исчисление земельного налога.

Таким образом, при предоставлении необходимых сведений в налоговый орган земельный налог будет исчислен собственникам помещений в многоквартирном доме.

Одновременно ФНС России считает необходимым сообщить, что действующим законодательством Российской Федерации не определен орган, в компетенцию которого входит расчет размера долей в праве общей долевой собственности, возникшем в силу Федерального закона от 29.12.2004 № 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса РФ", на земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, а также не установлен порядок определения указанных долей.

*Государственный советник РФ 3 класса  
С.Л. Бондарчук*

## Росстат о жилищном строительстве в I полугодии 2012 года

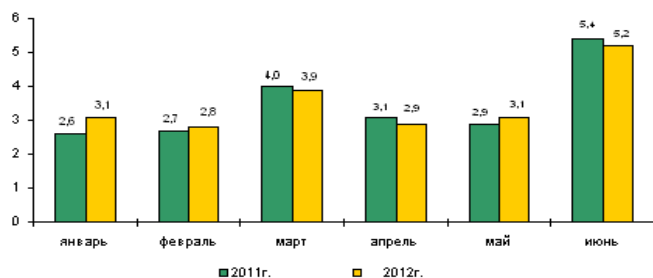
В I полугодии 2012г. введено в эксплуатацию 242,8 тыс. квартир общей площадью 21,0 млн.кв.метров, что составило 101,9% к соответствующему периоду предыдущего года (в I полугодии 2011г. было введено 20,7 млн.кв.метров жилья, 96,3% к I полугодию 2010г.).

Среди субъектов РФ **наибольшие объемы жилищного строительства осуществлялись** в Московской области, где введено 9,6% от сданной в эксплуатацию общей площади жилья по России в целом, Краснодарском крае - 8,7%, Республике Татарстан - 5,2%, Тюменской области - 5,0%, Республике Башкортостан - 4,1%, Ростовской области - 3,8%, Нижегородской области и Москве - по 3,0%, Челябинской области - 2,8%, Санкт-Петербурге - 2,6%, Ставропольском крае - 2,4%. В этих субъектах РФ построено чуть больше половины введенной общей площади жилья в России.

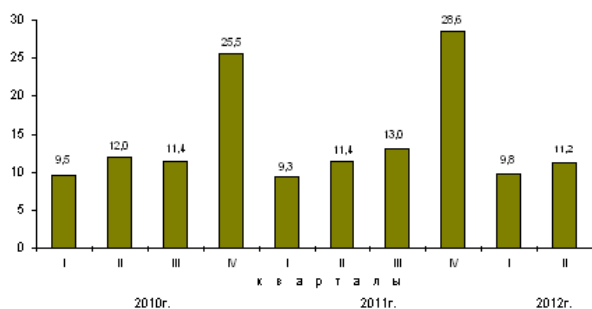
Вместе с тем, при значительных объемах жилищного строительства в этих субъектах РФ, в I полугодии 2012г. наблюдалось снижение ввода жилья по сравнению с I полугодием 2011г. в Санкт-Петербурге - на 37,9%, Москве - на 33,6%, Республике Татарстан - на 6,4%, Ростовской области - на 0,4%.

В I полугодии 2012г. индивидуальными застройщиками введено 80,6 тыс. жилых домов общей площадью 11,1 млн.кв.метров, что составило 106,1% к I полугодю 2011 года. При этом доля индивидуального домостроения в общей площади завершенного строительством жилья составила: в целом по России - 53,0%; в Кабардино-Балкарской Республике, в республиках Бурятия и Тыва, Алтайском и Забайкальском краях, Астраханской, Белгородской, Волгоградской, Липецкой, Самарской, Сахалинской, Тамбовской, Тульской и Ульяновской областях - от 80,2% до 94,0%.

Помесячная динамика ввода в действие жилых домов  
млн. кв. метров общей площади



Динамика ввода в действие жилых домов  
млн. кв. метров общей площади



Приложение

### СТРОИТЕЛЬСТВО ЖИЛЫХ ДОМОВ в I полугодии 2012 года

	Введено, тыс. м <sup>2</sup> общей площади	В % к I полу- годию 2011 г.
<b>Российская Федерация</b>	<b>21038,1</b>	<b>101,9</b>
<b>Центральный федеральный округ</b>	<b>5367,7</b>	<b>102,8</b>
Белгородская область	463,2	131,1
Брянская область	208,7	103,5
Владимирская область	161,7	138,3
Воронежская область	268,6	111,3
Ивановская область	68,7	119,3
Калужская область	168,5	115,9
Костромская область	61,3	121,2
Курская область	136,5	103,0
Липецкая область	270,5	110,2
Московская область	2010,3	113,0
Орловская область	122,2	93,6
Рязанская область	187,9	88,8
Смоленская область	86,3	91,8
Тамбовская область	213,5	106,9
Тверская область	154,5	102,0
Тульская область	84,0	130,2
Ярославская область	75,7	75,5
г. Москва	625,8	66,4
<b>Северо-Западный федеральный округ</b>	<b>1618,8</b>	<b>86,6</b>
Республика Карелия	59,8	142,2
Республика Коми	41,1	96,5
Архангельская область	84,1	133,1
в том числе Ненецкий	9,7	128,0

авт. округ		
Вологодская область	130,5	94,1
Калининградская область	215,7	101,3
Ленинградская область	408,4	112,1
Мурманская область	8,6	в 2,7р.
Новгородская область	53,9	79,3
Псковская область	75,3	120,8
г. Санкт-Петербург	541,4	62,1
<b>Южный федеральный округ</b>	<b>3068,0</b>	<b>107,7</b>
Республика Адыгея	42,2	98,4
Республика Калмыкия	28,4	65,0
Краснодарский край	1838,7	113,3
Астраханская область	162,8	115,3
Волгоградская область	200,0	101,2
Ростовская область	796,0	99,6
<b>Северо-Кавказский федеральный округ</b>	<b>1343,9</b>	<b>131,8</b>
Республика Дагестан	394,3	103,3
Республика Ингушетия	49,3	в 2,2р.
Кабардино-Балкарская Республика	83,7	101,5
Карачаево-Черкесская Республика	43,5	160,0
Республика Северная Осетия - Алания	105,4	101,1
Чеченская Республика	167,0	в 5,7р.
Ставропольский край	500,7	134,3
<b>Приволжский федеральный округ</b>	<b>4812,3</b>	<b>98,9</b>
Республика Башкортостан	855,0	109,4
Республика Марий Эл	143,3	106,0
Республика Мордовия	76,7	74,7
Республика Татарстан	1095,9	93,6
Удмуртская Республика	173,8	103,7
Чувашская Республика	273,4	105,1
Пермский край	237,1	96,8
Кировская область	115,5	80,2
Нижегородская область	638,3	102,7
Оренбургская область	180,3	80,0
Пензенская область	202,5	124,2
Самарская область	245,9	71,5
Саратовская область	315,2	103,8
Ульяновская область	259,3	129,0
<b>Уральский федеральный округ</b>	<b>2058,4</b>	<b>110,8</b>
Курганская область	62,1	113,5
Свердловская область	360,4	77,0
Тюменская область	1045,2	111,5
в том числе:	230,9	108,6
Ханты-Мансийский авт. округ - Югра		
Ямало-Ненецкий авт. округ	18,9	85,9
Челябинская область	590,6	148,4
<b>Сибирский федеральный округ</b>	<b>2206,4</b>	<b>89,3</b>
Республика Алтай	51,5	145,2

Республика Бурятия	116,3	115,6
Республика Тыва	10,1	171,1
Республика Хакасия	38,1	80,0
Алтайский край	167,7	79,8
Забайкальский край	47,7	86,9
Красноярский край	299,6	76,0
Иркутская область	248,7	79,1
Кемеровская область	388,8	96,1
Новосибирская область	417,9	107,5
Омская область	236,1	67,2
Томская область	183,9	113,7
<b>Дальневосточный федеральный округ</b>	<b>534,0</b>	<b>113,5</b>
Республика Саха (Якутия)	68,3	132,6
Камчатский край	17,3	в 20,9р.
Приморский край	172,0	105,6
Хабаровский край	78,7	97,7
Амурская область	119,3	143,8
Магаданская область	6,1	в 7,2р.
Сахалинская область	52,3	71,6
Еврейская авт.область	20,2	111,9
Чукотский авт.округ	-	-

[www.gks.ru/bgd/free/B09\\_03/lssWWW.exe/Stg/d04/161.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/B09_03/lssWWW.exe/Stg/d04/161.htm)

### Минэкономразвития РФ о распространении процедур оценки регулирующего воздействия, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов в отношении проектов муниципальных правовых актов

В соответствии с пунктом 5 Правил проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», Департамент оценки регулирующего воздействия размещает для проведения независимой экспертизы на коррупционность проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части распространения процедур оценки регулирующего воздействия, а также экспертизы действующих нормативных правовых актов в отношении проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и проектов муниципальных правовых актов)».

Экспертные заключения по законопроекту могут быть направлены в период с 8 по 17 октября 2012 г. по электронному адресу: [Miloslavskiy@economy.gov.ru](mailto:Miloslavskiy@economy.gov.ru) или по адресу: 125993, ГСП-3, А-47, Москва, ул. 1-я Тверская Ямская, д. 1, 3, Департамент оценки регулирующего воздействия Минэкономразвития России.

Проект  
Вносится Правительством РФ  
**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН**

#### ... Статья 2

Внести в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следующие изменения:

**статью 46 дополнить частями 3 и 4 следующего содержания:**

«3. Проекты муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также иные вопросы, определяемые для целей настоящей статьи муниципальными правовыми актами, принимаемые в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального закона, в случаях, предусмотренных частью 8 статьи 83 настоящего Федерального закона, за исключением оформляемых в виде правовых актов решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан), подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой в порядке, установленном муниципальными правовыми актами.

4. Муниципальные нормативные правовые акты, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также иные вопросы, определяемые для целей настоящей статьи муниципальными правовыми актами, принимаемые в соответствии со статьей 7 настоящего Федерального закона, в случаях, предусмотренных частью 8 статьи 83 настоящего Федерального закона, за исключением оформленных в виде правовых актов решений, принятых на местном референдуме (сходе граждан), подлежат экспертизе действующих нормативных правовых актов, проводимой в порядке, установленном муниципальными правовыми актами.»;

**статью 83 дополнить частью 8 следующего содержания:**

«8. Положения частей 3 и 4 статьи 46 настоящего Федерального закона применяются в отношении:

а) городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, - с 15 февраля 2015 г.;

б) иных муниципальных образований в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и (или) муниципальными правовыми актами.».

...



#### ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА

Проект федерального закона (далее – законопроект) разработан во исполнение абзаца пятого подпункта «д» пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Законопроектом предусматривается законодательное закрепление процедуры оценки регулирующего воздействия в отношении проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ и нормативных муниципальных правовых актов.

Процедура оценки регулирующего воздействия обеспечит проведение анализа проблем и целей предлагаемого проектом акта государственного регулирования, определение возможных вариантов достижения целей, а также проведение оценки связанных с ними рисков, позитивных и негативных эффектов для выбора наиболее приемлемого и желательного варианта.

Кроме того, механизм публичного обсуждения в рамках оценки регулирующего воздействия позволит привлечь к участию в подготовке нормативных правовых актов предпринимательские сообщества и субъекты предпринимательской и иной экономической деятельности, активизировать их взаимодей-

ствии с органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также повысить уровень правотворческой культуры при принятии нормативных правовых актов на уровне субъектов РФ и на муниципальном уровне.

Реализация предлагаемых изменений положительно повлияет на развитие конкуренции, инвестиционный климат и привлекательность экономики Российской Федерации, позволит повысить уровень защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской и иной деятельности, обеспечить возможность реализации их инициатив, предсказуемость путей развития региональной экономики, а также улучшить макроэкономические показатели регионов, стимулировать предпринимательскую активность.

Реализация проекта не повлечет изменения финансовых обязательств государства и дополнительных расходов, покрываемых за счет средств федерального бюджета.

Принятие федерального закона не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения, дополнения или принятия актов федерального законодательства.

[http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20121008\\_06](http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulatinginfluence/doc20121008_06)

## Новая диссертация

### **Д. Сони́на. Правовые проблемы принудительного прекращения прав на землю в Российской Федерации**

*Работа выполнена Сониной Дарьей Дмитриевной в Московском государственном университете имени М. В. Ломоносова (юридический факультет) на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.06 Природоресурсное право; аграрное право; экологическое право.*

*Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент Козырь Ольга Михайловна.*

\*\*\*

Развитие рыночных отношений, вовлечение земельных участков в коммерческий оборот позволяет выявить целый ряд как практических, так и теоретических проблем, возникших в ходе формирования нового земельного законодательства России. На смену исключительному праву собственности государства на землю пришло многообразие форм собственности на землю, сохранив, впрочем, в государственной и (или) муниципальной собственности целые категории земель, например, земли запаса, земли лесного фонда. В этой связи особенное значение для обеспечения частных и публичных интересов приобретают способы принудительного прекращения прав

на землю, в частности, изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, изъятия земельных участков у собственников и принудительное прекращение иных прав на землю ввиду ненадлежащего использования земельных участков.

Законодательство о способах и порядке принудительного прекращения прав на землю на настоящий момент продолжает формироваться, и хотя его основные положения содержатся в Земельном кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации, в последнее время был принят еще ряд федеральных законов, конкретизирующих эти нормы, причем не всегда удачно, нередко нарушая баланс частных и публичных интересов. Нестабильность законодательной базы, нередко противоречивая судебная практика требуют поиска адекватных решений для устранения несогласованностей и пробелов в правовом регулировании, что и обуславливает актуальность работы.

#### **Задачи исследования:**

Классифицировать основания принудительного прекращения прав на землю;

Охарактеризовать принудительное прекращение прав на землю как правовой институт, установить взаимосвязь его субинститутов;

Выявить основные этапы процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, правовое значение каждого из них, а также предложить возможные классификации таких этапов;

Оценить назначение так называемых «специальных» случаев изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, определить их роль в механизме правового регулирования изъятия земельных участков;

Установить правовую природу изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения,

Определить ключевые принципы изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд и изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения.

\*\*\*

#### Основные выводы:

1. Принудительное прекращение прав на землю представляет собой функциональный межотраслевой правовой институт, включающий в себя нормы гражданского и земельного права, в рамках которого гражданское право устанавливает основы принудительного прекращения прав на землю, а земельное право определяет особенности такого прекращения, обусловливаемые спецификой объекта прав – земельных участков, при этом процедура изъятия основывается также на ряде норм административного, гражданско-процессуального и арбитражно-процессуального права. Институт принудительного прекращения прав на землю формируется на основании норм федерального законодательства и норм законодательства субъектов Российской Федерации.

2. Процедура изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд включает в себя несколько этапов:

(1) Принятие решения об изъятии земельного участка;

(2) Уведомление собственника, землевладельца, землепользователя, арендатора земельного участка о предстоящем изъятии;

(3) Государственная регистрация решения об изъятии земельного участка в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии;

(4) Оценка рыночной стоимости земельного участка (в случае с прекращением права собственности);

(5) Заключение соглашения о выкупной цене земельного участка либо соглашения о возмещении убытков;

(6) Обращение в суд с требованием об изъятии земельного участка в случае непод-

писания правообладателем земельного участка указанного соглашения, а также с требованием об образовании земельного участка (при необходимости).

Первые три этапа изъятия земельных участков являются обязательными, последние два – альтернативными, четвертый этап – применим только к праву собственности. Первые три этапа относятся к начальной стадии изъятия, а последние три – к завершающей стадии. Пятый этап является обязательным как промежуточный этап всей процедуры в целом, поскольку обращение в суд может последовать только в случае неспособности согласовать порядок выкупа и (или) возмещения убытков путем соглашения, но альтернативным как этап завершающей стадии. Шестой этап, таким образом, не является обязательным, однако является альтернативным в рамках завершающей стадии изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Этапы также можно классифицировать в зависимости от их направленности на защиту в большей мере частных или публичных интересов в соответствии с правовым значением каждого из них. Так, второй, четвертый и шестой этапы обеспечивают интересы в первую очередь частных лиц, первый и третий этап – публичные интересы, а пятый этап – в равной мере интересы всех участников правоотношений по изъятию земельных участков, то есть и как публичные, так и частные интересы.

3. Анализ современного законодательства позволяет выделить две наиболее значимые тенденции:

(1) Упрощение процедуры образования земельных участков в рамках принудительного прекращения прав на землю. В частности, речь идет об изъятии части земельного участка, то есть «будущего», не образованного на момент принятия решения об изъятии земельного участка, что намного рациональнее для осуществляющего изъятие органа (организации). Такая тенденция в большей степени согласуется с публичными интересами, что в ряде случаев может представлять собой угрозу для сохранения баланса частных и публичных интересов.

(2) Расширение перечня оснований для изъятия путем принятия новых федеральных законов и сопутствующее ему упрощение процедуры изъятия в целом применительно к каждому конкретному основанию. Процедура осуществления изъятия земельных участков должна быть единообразной, обеспечивающей защиту интересов правообладателей земельных участков в полном объеме для каждого основания изъятия земельного участка.

4. Институт изъятия земельных участков в связи с совершением правонарушения имеет двойственную правовую природу и представляет собой одновременно:

Форму ответственности за правонарушение, связанные с осуществлением владения и пользования земельным участком;

Особый способ защиты публичных интересов путем устранения правонарушения, его последствий, а также способ обеспечения дальнейшего использования земельного участка в соответствии с его правовым режимом.

**5. Общие и специальные принципы изъятия земельных участков** для государственных или муниципальных нужд и в связи с совершением правонарушения.

**Общие принципы для всех видов изъятия земельных участков:**

- (1) Баланс частных и публичных интересов;
- (2) Исключительность изъятия.

**Специальные принципы изъятия земельных участков** для государственных и муниципальных нужд:

- (1) Принцип возмездности;
- (2) Принцип безальтернативности;
- (3) Принцип открытости сведений о планируемом изъятии;
- (4) Принцип согласованности с документами территориального планирования.

Учитывая все возрастающие масштабы изъятия сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственных нужд, представляется также обоснованным вернуться к принципу неуменьшаемости земель сельскохозяйственного назначения.

К специальным принципам изъятия в связи с совершением правонарушения могут быть отнесены:

- (1) Принцип вины, который предполагает наличие умысла или неосторожности в действиях (бездействии) лица, совершившего правонарушение, влекущее за собой возможность принудительного прекращения прав на землю, что следует из анализа составов соответствующих правонарушений;

- (2) Принцип неустраненности последствий правонарушения.

Кроме того, проведенный в ходе работы над диссертацией анализ действующего законодательства и правоприменительной практики позволяет сформулировать некоторые **практические рекомендации** по его совершенствованию:

1. Во избежание злоупотреблений, связанных с неопределенностью круга оснований реквизиции земельных участков, следует установить правило, согласно которому реквизиция земельных участков может быть осуществлена при наличии чрезвычайных обстоятельств, ко-

торые признаются таковыми решением Правительства РФ или органа государственной власти соответствующего субъекта РФ.

2. Правовое регулирование третьего этапа процедуры изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд «Государственная регистрация решения об изъятии земельного участка в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» нуждается в значительной доработке. Требование обязательной регистрации решения об изъятии земельного участка не всегда выполнимо в действительности, поскольку многие участки не поставлены на кадастровый учет, а права на них не зарегистрированы. Следуя логике законодателя, за выявлением фактических правообладателей должна следовать регистрация сначала самих прав на землю, а затем – решения об изъятии, что необоснованно усложняет и удлинняет всю процедуру изъятия. Для таких случаев следует рассматривать в качестве момента, с наступлением которого собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор изымаемого земельного участка несет связанные с новым строительством убытки, получение им уведомления об изъятии. Компенсации будут подлежать только расходы, связанные с новым строительством на земельном участке, понесенные лицом до получения уведомления.

3. На настоящий момент назрела необходимость внесения в земельное законодательство положения, запрещающего правообладателю изымаемого земельного участка осуществлять с ним действия, направленные на образование новых земельных участков после получения уведомления об изъятии и государственной регистрации решения об изъятии. Как показывает судебная практика, такие действия могут повлечь за собой значительные убытки, например, для будущего застройщика, а также невозможность удовлетворения государственных или муниципальных нужд в запланированные сроки.

4. Практика установления «специальных» случаев изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также особых случаев принудительного прекращения права аренды (на территории Москвы и Санкт-Петербурга) по сравнению с общими правилами на уровне отдельных федеральных законов выявила неэффективность существующей процедуры изъятия земельных участков. Следует отказаться от правового регулирования принудительного прекращения прав на землю путем принятия отдельных федеральных законов. Ключевые положения об изъятии земельных участков должны содержаться в ГК РФ и ЗК РФ. Специальными законами могут регулироваться только вопросы компетенции органов и (или) организаций, уполномоченных осуществлять

изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд, а также дополнительно устанавливаться конкретные случаи такого изъятия, но не его абстрактные цели.

*Полный текст автореферата диссертации можно открыть по данной [ссылке](#).  
Источник автореферата – официальный сайт ВАК <http://vak2.ed.gov.ru/catalogue/index>*

## Из судебной практики

### Муниципальное образование не смогло зарегистрировать право собственности на земельный участок для строительства нового кладбища

#### ФЕДЕРАЛЬНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД ВОСТОЧНО-СИБИРСКОГО ОКРУГА

##### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

№ А19-1092/2012 9 октября 2012 года

Федеральный арбитражный суд (ФАС) Восточно-Сибирского округа,

рассмотрев в судебном заседании кассационную жалобу Департамента по управлению муниципальным имуществом администрации города Ангарска на решение Арбитражного суда Иркутской области от 23 марта 2012 года по делу № А19-1092/2012, постановление Четвёртого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2012 года по тому же делу суд апелляционной инстанции,

##### установил:

Департамент по управлению муниципальным имуществом администрации города Ангарска (далее – ДУМИ) обратился в Арбитражный суд Иркутской области с заявлением к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Иркутской области (далее – Управление Росреестра) о признании незаконным отказа в государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним от 18.11.2011 № 02/042/2011-723, в государственной регистрации права собственности муниципального образования город Ангарск на земельный участок, расположенный по адресу по адресу: Иркутская область, г. Ангарск, Южный массив, квартал 5, в 6,46 км к юго-востоку от кладбища «Березовая роща» с кадастровым номером: 38:26:041401:197.

Определением Арбитражного суда Иркутской области от 07.02.2012 к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечена Администрация Ангарского муниципального образования (далее – Администрация).

Определением от 01.03.2012 к участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено муниципальное

образование город Ангарск в лице исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления – Администрации города Ангарска.

Решением Арбитражного суда Иркутской области от 23 марта 2012 года в удовлетворении заявленных требований отказано в полном объеме.

Постановлением Четвёртого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2012 года решение Арбитражного суда Иркутской области от 23 марта 2012 года оставлено без изменений.

Не согласившись с судебными актами, Департамент по управлению муниципальным имуществом администрации города Ангарска обратился в ФАС Восточно-Сибирского округа с кассационной жалобой, в которой просит их отменить, принять по делу новый судебный акт об удовлетворении заявленных требований.

Заявитель жалобы полагает решения судов первой и апелляционной инстанций незаконными и необоснованными, вынесенными при неправильном применении норм материального права: статьи 19, Земельного кодекса РФ, статьи 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ), статье 30.1 Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» (далее – Закон №122-ФЗ).

По мнению заявителя кассационной жалобы, первичное право собственности муниципального образования город Ангарск на спорный земельный участок возникло по основанию разграничения государственной собственности и в силу закона подлежит государственной регистрации. Постановление мэра Администрации от 13.10.2010 № 2115-па является надлежащим документом, подтверждающим предоставление земельного участка муниципальному образованию город Ангарск и достаточным основанием для регистрации права собственности, и при этом обязательного предоставления договора безвозмездного срочного пользования не требуется.

В отзыве на кассационную жалобу Управление Росреестра указывает, что считает обжалуемые судебные акты законными и обоснованными, доводы кассационной жалобы не основанными на нормах материального права и несостоятельными, просит принятые по де-

лу судебные акты оставить без изменения, а кассационную жалобу – без удовлетворения.

Кассационная жалоба рассматривается в порядке, установленном главой 35 АПК РФ.

В судебном заседании ФАС Восточно-Сибирского округа представители Управления Росреестра, Администрации возразили против доводов заявителя кассационной жалобы и просили оставить обжалуемые судебные акты без изменения.

Иные лица участвующие в деле о времени и месте судебного заседания, извещенные надлежащим образом, по правилам статьи 123 Арбитражного процессуального кодекса РФ, своих представителей в судебное заседание не направили.

Проверив соответствие выводов Арбитражного суда Иркутской области и Четвёртого арбитражного апелляционного суда о применении норм права, установленным ими по делу обстоятельствам и имеющимся в деле доказательствам, правильность применения норм материального и процессуального права при рассмотрении дела и принятии обжалуемых судебных актов и исходя из доводов, содержащихся в кассационной жалобе, ФАС Восточно-Сибирского округа приходит к следующим выводам.

Как установлено судами и следует из материалов дела, 21.09.2011 муниципальное образование город Ангарск обратилось в Ангарский отдел Управления Росреестра по Иркутской области с заявлением о регистрации права собственности на объект недвижимого имущества: земельный участок, расположенный по адресу Иркутская область, г. Ангарск, Южный массив, квартал 5, в 6,45 км к юго-востоку от кладбища «Березовая роща», с кадастровым номером: 38:26:041401:197, с разрешенным использованием – для строительства нового кладбища.

В качестве правоустанавливающих документов на государственную регистрацию обществом представлено постановление мэра Ангарского муниципального образования от 13.10.2010 № 2115-па «О предоставлении администрации города Ангарска земельного участка, расположенного Иркутская область город Ангарск Южный массив квартал 5 в 6,45 км к юго-востоку от кладбища «Березовая роща».

В ходе проведения правовой экспертизы представленных на государственную регистрацию документов регистратором были выявлены недостатки, препятствующие государственной регистрации, и заявителю было направлено уведомление от 07.10.2011 № 02-2990 о предоставлении дополнительных документов, в том числе:

договора безвозмездного срочного пользования земельным участком;

заявление стороны (сторон) по договору о регистрации договора с приложением документов, подтверждающих полномочия лиц, обратившихся за государственной регистрацией, либо документ, подтверждающий право собственности Муниципального образования город Ангарск на вышеуказанный земельный участок.

19.10.2011 государственная регистрация права собственности на вышеуказанный объект недвижимости была приостановлена сроком на 1 месяц, о чем заявителю направлено уведомление от 19.10.2011 № 02/042/2011-723 с предложением в течение срока приостановления устранить причины, препятствующие проведению государственной регистрации.

Поскольку причины, препятствующие проведению государственной регистрации, в установленный срок не были устранены, регистрирующий орган в сообщении от 18.11.2011 № 02/042/2011-723 отказал муниципальному образованию город Ангарск в государственной регистрации права собственности на земельный участок на основании абз. 10 п. 1 статьи 20 Закона №122-ФЗ.

Считая отказ регистрационного органа незаконным, нарушающим права и законные интересы муниципального образования город Ангарск, ДУМИ администрации г. Ангарска обратился с заявлением в арбитражный суд.

Суд первой инстанции пришел к выводу о том, что заявитель не представил в регистрирующий орган доказательств возникновения у муниципального образования г. Ангарск права собственности на спорный земельный участок, в связи с чем, оспариваемый отказ Управления Росреестра по Иркутской области соответствует статье 20 Закона №122-ФЗ и не нарушает прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции и не найдя оснований для его отмены оставил его без изменения.

Изучив материалы дела, оценив доводы кассационной жалобы и заслушав представителей сторон, суд кассационной инстанции не находит оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Суды пришли к обоснованному выводу о том, что право срочного безвозмездного пользования на земельный участок, как и право собственности, у Администрации города Ангарска не возникли и муниципальное образование не может ссылаться в заявлении о государственной регистрации на постановление мэра Ангарского муниципального образования от 13.10.2010 № 2115-па как на основание возникновения права собственности на земельный участок.

Доводы кассационной жалобы, по своей сути повторяющие доводы, изложенные в апелляционной жалобе и заявлении, основаны на неверном толковании положений абзаца 3 пункта 3 статьи 3.1 Закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ», которым установлено, что в целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов относятся земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления.

Заявитель кассационной жалобы полагает, что постановление мэра Ангарского муниципального образования от 13.10.2010 № 2115-па является надлежащим административным распорядительным актом, на основании которого заявителю был предоставлен земельный участок в порядке разграничения государственной собственности на землю, в связи с чем, у администрации города Ангарска и возникло право собственности на переданный земельный участок.

Из содержания постановления мэра Ангарского муниципального образования от 13.10.2010 № 2115-па не следует, что администрации города Ангарска спорный земельный участок предоставлен в порядке разграничения собственности на землю. Более того у Ангарского муниципального образования отсутствует законодательно установленное право передавать земельные участки в порядке разграничения государственной собственности на землю.

В соответствии с положениями статьи 124 Гражданского кодекса РФ муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами, при этом к муниципальным образованиям, как субъектам гражданского права, применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов.

В данном конкретном случае отношения двух различных органов местного самоуправления по передаче в срочное безвозмездное пользование спорного земельного участка не могут рассматриваться как публично-правовые взаимоотношения, поскольку основаны на юридическом равенстве сторон, автономии воли и имущественной самостоятельности участников правоотношений, из чего следует, что взаимоотношения муниципальных органов

попадают в сферу действия гражданско-правового регулирования в соответствии со статьей 2 Гражданского кодекса РФ.

Согласно статье 16 Земельного кодекса РФ государственной собственностью являются земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований. Разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов РФ и собственность муниципальных образований осуществляется в соответствии с настоящим Кодексом и федеральными законами.

В силу абзаца 2 пункта 10 статьи 3 Закона «О введении в действие Земельного кодекса РФ» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Таким образом, орган местного самоуправления в силу прямого указания закона наделен полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, для целей их включения в гражданский оборот.

Возникновение права собственности на земельный участок возможно по основаниям, предусмотренным главой 14 Гражданского кодекса РФ, статьей 25 Земельного кодекса РФ.

В данном случае волеизъявление Ангарского муниципального образования, как субъекта гражданского права было направлено на передачу земельного участка администрации города Ангарска не в собственность, а в срочное безвозмездное пользование в порядке, установленным подпунктом 1 пункта 1 статьи 24 Земельного кодекса РФ.

По смыслу п. 1 статьи 8 Гражданского кодекса РФ и статей 29 и 24 Земельного кодекса РФ правоотношения по предоставлению земельных участков в срочное безвозмездное пользование возникают на основании сложного юридического состава, включающего в себя совокупность юридических фактов – издание уполномоченным органом соответствующего распоряжения, заключение договора, государственная регистрация договора.

Поскольку, договор безвозмездного пользования, являющийся одним из элементов юридического состава возникновения права безвозмездного пользования земельным участком не заключался, то постановление мэра Ангарского муниципального образования от 13.10.2010 № 2115-па как распорядительный акт о предоставлении во временное безвозмездное пользование земельного участка не может быть расценен в качестве правоподтверждающего документа на спорный земельный участок.

При таких обстоятельствах, у судов первой и апелляционной инстанций не имелось законных оснований для удовлетворения заявленных Департаментом по управлению муниципальным имуществом администрации города Ангарска требований.

Иные доводы, изложенные в кассационной жалобе, повторяют собой содержание заявления и апелляционной жалобы, являлись предметом исследования судов двух инстанций, были проверены, однако не могут быть учтены судом кассационной инстанции, поскольку направлены на переоценку установленных судами обстоятельств и не нашли своего подтверждения в результате оценки имеющихся в деле доказательств, в связи с чем не могут влиять на правильность принятых по делу судебных актов.

По результатам рассмотрения кассационной жалобы ФАС Восточно-Сибирского округа приходит к выводу о том, что решение Арбитражного суда Иркутской области от 23 марта

2012 года по делу № А19-1092/2012, постановление Четвёртого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2012 года по тому же делу основаны на полном и всестороннем исследовании имеющихся в деле доказательств, приняты с соблюдением норм материального и процессуального права, в связи с чем, на основании пункта 1 части 1 статьи 287 АПК РФ подлежат оставлению без изменения.

Руководствуясь статьями 274, 286-289 АПК РФ, ФАС Восточно-Сибирского округа

**ПОСТАНОВИЛ:**

Решение Арбитражного суда Иркутской области от 23 марта 2012 года по делу № А19-1092/2012, постановление Четвёртого арбитражного апелляционного суда от 18 июня 2012 года по тому же делу оставить без изменения, кассационную жалобу – без удовлетворения.

Постановление вступает в законную силу со дня его принятия.

<http://ras.arbitr.ru/>

## В Комитете Совета Федерации

### Интернет-обсуждение

В соответствии с планом мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания РФ на осеннюю сессию 2012 года Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера проводит Интернет-обсуждение по теме: **«Развитие системы долгосрочного стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях: состояние, проблемы и задачи»**.

Целью Интернет-обсуждения является изучение практики формирования в Российской Федерации системы долгосрочного стратегического планирования.

В ходе Интернет-обсуждения предлагается также рассмотреть и дать правовую оценку проекту федерального закона №143912-6 «О государственном стратегическом планировании», внесенного 01.10.12 г. в Государственную Думу Правительством РФ (законопроект находится на сайте Государственной Думы).

Приглашаем принять участие в Интернет-обсуждении представителей органов государственной власти, органов местного само-

управления, научных учреждений, общественных организаций, хозяйствующих субъектов, заинтересованных граждан.

Интернет-обсуждение проводится с 1 октября по 30 ноября 2012 года на странице [http://council.gov.ru/kom\\_home/ccf\\_fedst/action\\_s/other\\_actions/item2792.html](http://council.gov.ru/kom_home/ccf_fedst/action_s/other_actions/item2792.html), где будут размещаться все поступающие материалы (информационные и аналитические материалы, статьи и т.п.).

Итоги Интернет-обсуждения будут подведены на заседании Комитета. Его решение будет размещено на сайте и направлено в Правительство РФ, федеральные и региональные органы государственной власти, научные учреждения и общественные организации.

Материалы и предложения просим направлять до 1 ноября 2012 года по электронной почте: [KomSMK@council.gov.ru](mailto:KomSMK@council.gov.ru) или по адресу: 103426, г. Москва, ул. Б. Дмитровка, 26, Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Контактные телефоны Комитета: 697-2721, 697-8843, 697-9256 (факс).

<p>«МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ» еженедельная электронная газета №39 (258) 15 ОКТЯБРЯ 2012</p>	<p>Учредители: Редакция журнала «Городское управление» Институт муниципального управления ЗАО «Издательский дом»</p>	<p>Издатель: Институт муниципального управления Главный редактор: Ю. В. Кириллов</p>	<p>Зарегистрирована Комитетом РФ по печати 26.09.1997 Свидетельство о регистрации № 016627 ISSN 1992-7975</p>	<p>Почтовый адрес редакции: 249032, Россия, Калужская область, г. Обнинск, а/я 2009 Тел. (48439) 77744 Факс (48439) 73825</p>	<p>E-mail: <a href="mailto:kirillov@emsu.ru">kirillov@emsu.ru</a>, <a href="mailto:admin@emsu.ru">admin@emsu.ru</a> Сайт газеты: <a href="http://emsu.ru/lq/">http://emsu.ru/lq/</a> Центр подписки: <a href="http://emsu.ru/lm/">http://emsu.ru/lm/</a></p>
---	--	--	---	---	--