

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
СЕДЬМОГО СОЗЫВА

**КОМИТЕТ ПО ПРИРОДНЫМ РЕСУРСАМ, СОБСТВЕННОСТИ И
ЗЕМЕЛЬНЫМ ОТНОШЕНИЯМ**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

_____ 201__ г. № _____

**по проекту федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений
в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения
противоречий в сведениях государственных реестров»
- внесен Правительством Российской Федерации**

Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рассмотрел проект федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров», внесенный Правительством Российской Федерации (далее – законопроект), и сообщает следующее.

Законопроект разработан Правительством Российской Федерации в рамках реализации поручения Президента России № Пр-1138ГС, которое было дано по итогам заседания Государственного совета в 2016 году и предусматривает необходимость устранения противоречий между сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, обратив особое внимание на защиту прав граждан и юридических лиц, являющихся добросовестными приобретателями объектов недвижимости.

Законопроектом предлагается внести изменения в целый ряд законодательных актов Российской Федерации, в частности, в Земельный, Градостроительный и Лесной кодексы Российской Федерации, Федеральные законы «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», «О государственной регистрации недвижимости», предусматривающие механизм устранения противоречий в сведениях государственных реестров относительно принадлежности земельных участков к землям лесного фонда или иной категории земель, пересечений границ земельных участков с участками лесного фонда. В качестве концептуального решения данной

проблемы законопроект предлагает установить приоритет сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), что позволит сохранить соответствующие земельные участки за их владельцами, права которых зарегистрированы в ЕГРН.

Также законопроект направлен на предоставление статуса населенных пунктов лесным поселкам, военным городкам в целях защиты конституционных прав граждан, в них проживающих (право на местное самоуправление, право на жилище, право на приобретение земли в частную собственность).

Актуальность проблемы, на решение которой направлен законопроект, подтверждается статистическими данными. Так, по данным Рослесхоза выявлено более 263 тысяч пересечений границ земель иных категорий с землями лесного фонда на площади около 1,7 миллионов гектар. Одновременно опираясь на точные сведения местоположений границ лесных участков ЕГРН, Росреестром зафиксировано 377 тысяч таких пересечений. В результате таких пересечений фактически имеет место «задвоение» правовых режимов. Это влечёт за собой многочисленные споры о праве собственности, неопределённость режима использования земельных участков, разные подходы при расчете платы за землю, сложности при осуществлении территориального планирования и массу иных негативных последствий.

В связи с вышеизложенным, Комитет поддерживает концепцию законопроекта, однако, отмечает наличие следующих замечаний, которые целесообразно учесть при доработке законопроекта ко второму чтению.

1. Статья 2 законопроекта предлагает дополнить статью 3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» пунктом 30, согласно которому при образовании земельного участка заинтересованное лицо направляет схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории заказным письмом с уведомлением о вручении на согласование в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющий управление землями лесного фонда. При этом установлено, что в течение 10 рабочих дней со дня получения запроса данный орган согласовывает схему или направляет уведомление об отказе в согласовании «по причине пересечения границ образуемого земельного участка и границ лесного участка, учтенного в государственном лесном реестре».

Полагаем, что введение правила о согласовании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории при предоставлении любого земельного участка нецелесообразно, т.к. приведет к возникновению необоснованных для большинства случаев административных барьеров и затягиванию сроков административных процедур при предоставлении земельных участков. Требование о таком согласовании будет явно чрезмерным в случаях предоставления земельных участков в установленных границах населенных пунктов (при условии, что такие границы не оспариваются в суде). Кроме того, представляется, что согласование схемы

расположения земельного участка с органами по управлению лесами необходимо лишь до надлежащего установления границ лесного фонда в соответствии с требованиями законодательства о государственной регистрации недвижимости. Поэтому данная норма должна быть ограничена определенным или определимым сроком.

Кроме того, данное положение законопроекта не соотносится с требованием пункта 19 статьи 11.10 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому не допускается требовать от заявителя согласования схемы расположения земельного участка, а также предоставления документов, не предусмотренных данным кодексом.

Следует отметить также, что норма о том, что схема считается согласованной в случае «ненаправления письма о согласовании (уведомления об отказе в согласовании) схемы» в 10-дневный срок, не позволяет с определенностью установить момент, с которого заинтересованное лицо может считать схему согласованной. Кроме того, у заинтересованных в утверждении схемы лиц отсутствует возможность получить сведения о том, было ли направлено государственным органом письмо в указанный срок.

В этой связи представляется возможным предусмотреть процедуру, ставящую факт согласования схемы в зависимость не от факта направления государственным органом ответа, а от факта получения или неполучения заинтересованным лицом ответа государственного органа в определенный срок. Данное замечание также отражено в заключении Правового управления Государственной Думы.

2. Статьей 3 законопроекта, которая вносит изменения в статью 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», предлагается признать приоритет сведений ЕГРН над сведениями иных реестров, в том числе в части отнесения земельного участка к определенной категории земель. По существу законопроектом предлагается признать права всех кто, успел зарегистрировать свои права до 1 января 2017 года независимо от их от законности приобретения таких прав и добросовестности приобретателей. При этом в случае противоречия сведений, содержащихся в ЕГРН и правоустанавливающих документах или документах, удостоверяющих права на землю (земельные участки), приоритет должен быть отдан сведениям, указанным в таких документах. Заложенный в законопроекте подход означает безусловный приоритет ЕГРН (и даже правоустанавливающих документов, которые не защищены от подделки и подлога), что требует дополнительной проработки.

Следует иметь в виду, что на сегодняшний день судебная практика по спорам, связанным с наложением, пересечением границ, двойным учетом земельных участков в составе земель различных категорий демонстрирует, что такие споры возникают как в отношении земельных участков, приобретенных на законных основаниях (в том числе, когда пересечение границ произошло в результате технических и кадастровых ошибок), так и в

отношении самовольно застроенных и приобретенных в результате иных нарушений законодательства участков из состава земель лесного фонда. С учетом этого необходимо проработать критерии, которые позволили бы защитить лесной фонд от легализации заведомо незаконного приобретения лесных участков (например, в результате самовольной застройки земельных участков из состава земель лесного фонда с последующим незаконным их переводом в земли населенных пунктов).

Вероятным негативным последствием принятия и введения в действие законопроекта в представленной редакции может стать существенное снижение правовой защиты лесов (как экологической системы), расположенных в непосредственной близости от населенных пунктов, освоение большей части спорных земельных участков в целях строительства, безвозвратное уничтожение расположенных на них лесных насаждений. В связи с этим при доработке законопроекта ко второму чтению необходимо гарантировать защиту конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду, усилив природоохранные положения законопроекта.

Следует иметь в виду, что в настоящее время лишь четвертая часть от общей площади земель лесного фонда поставлена на государственный кадастровый учет и имеются значительные площади неучтенных лесов в окрестностях всех крупных российских мегаполисов. Во многих регионах в подавляющем большинстве случаев спорные земельные участки относятся к наиболее ценным в экологическом отношении лесам – защитным (в частности, зеленым и лесопарковым зонам, ограниченным в обороте, для которых установлен, в том числе, запрет капитального строительства и проведения сплошных рубок лесных насаждений). В этой связи предлагаемый законопроект подход влечет за собой риски дальнейшего вывода лесов из государственной собственности и общего пользования граждан Российской Федерации, деградации, уничтожения лесов и, как следствие, ухудшения параметров окружающей среды в крупных населенных пунктах. Данное замечание также отражено в заключениях Комитетов Государственной Думы – соисполнителей по данному законопроекту: Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам и Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды.

При этом законопроект предполагает, что такие значимые для населения решения, как исключение земельных участков из лесного фонда (и соответственно изъятия их из земель общего доступа), будут приниматься без учета мнения граждан, проживающих на сопредельных территориях, и без их оповещения о планируемом решении. Это прогнозируемо повлечет возникновение социальной напряженности, в том числе массовые конфликты граждан с органами местного самоуправления и уполномоченными органами государственной власти.

В связи с изложенным представляется целесообразным сузить круг приобретателей, чьи права могут быть признаны в административном

порядке, выработав дополнительные критерии добросовестности правоприобретателей земельных участков.

В то же время, пункт 3 статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» устанавливает, что сведения о принадлежности земельных участков к землям определенной категории, указанные в правоустанавливающих документах имеют приоритет перед аналогичными сведениями, содержащимися в ЕГРН, только в случае, если такие правоустанавливающие документы были получены до вступления в силу указанного федерального закона.

Таким образом, принятие законопроекта в предложенной редакции приведет к возникновению в Федеральном законе от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» двух противоречащих друг другу норм о порядке отнесения земель или земельных участков к определенной категории в случае наличия противоречий между данными ЕГРН и данными, содержащимися в правоустанавливающих документах.

Кроме того, следует учитывать также, что с 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 353-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части создания лесопарковых зеленых поясов». Однако рассматриваемым законопроектом не предусматриваются никаких гарантий сохранения возможности создания таких «зеленых щитов» при устранении противоречий между государственными реестрами. Такие опасения также отражены в заключениях Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам и Комитета Государственной Думы по экологии и охране окружающей среды.

3. Законопроектом предусматривается норма (пункт 3 статьи 4 законопроекта) о включении земель лесного фонда, окруженных землями населенных пунктов, в границы населенного пункта. Представляется, что данное положение в представленной редакции может создать дополнительные предпосылки для массового перевода земель лесного фонда в земли населенных пунктов с целью их застройки. В качестве одной из мер для защиты на будущее время лесных территорий, включаемых в границы населённых пунктов, а также в качестве гарантии участия населения в принятии решений по вопросам использования включённых в границы населенных пунктов лесных территорий, возможно предусмотреть правило о том, что до установления градостроительных регламентов в отношении территории, включенной в границы населённых пунктов, любое строительство на такой территории запрещается, а проведение публичных слушаний при подготовке документов территориального планирования, правил землепользования и застройки в отношении таких территорий является обязательным во всех без исключения случаях.

4. Законопроектом предусматривается совершенствование порядка перевода в земли населенных пунктов территорий военных городков и лесных поселков, ранее созданных в целях освоения лесов в границах земель лесного фонда. Однако законопроект не отвечает на ключевые вопросы – что именно понимается под лесным поселком, военным городком в контексте данного законопроекта, на основании каких критериев будут определяться границы этих населенных пунктов.

Законопроектом предлагается механизм предусматривающий создание межведомственной комиссии, которая должна выработать предложения о сохранении или упразднении лесного поселка, военного городка, об их границах в качестве населенных пунктов и по другим аспектам, что по замыслу разработчиков законопроекта позволит комплексно и согласованно подойти к решению этих вопросов. При этом Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» еще в 2007 году предусмотрел, что территории лесных поселков подлежат переводу в категорию земель населенных пунктов в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую». Однако в пояснительной записке к законопроекту не приводится обоснование необходимости изменения данной процедуры.

В законопроекте также не учитывается (по тексту законопроекта речь идет об органах местного самоуправления и градостроительной документации исключительно поселения и городского округа, что лесные поселки (военные городки) могут находиться на территориях с низкой плотностью сельского населения, в связи с чем не будут относиться ни к одному поселению, а будут непосредственно входить в состав муниципального района в качестве межселенной территории и находиться в ведении органов местного самоуправления муниципального района (пункт 2 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). При переводе в категорию земель населенных пунктов таких поселков отдельного решения потребует вопрос об организации местного самоуправления на этих территориях.

Предусматривая, что учет при принятии решения о сохранении или упразднении лесного поселка (военного городка) мнения населения будет осуществляться в форме общественного обсуждения, законопроект упускает из виду, что законодательство о местном самоуправлении не предусматривает такой формы непосредственной демократии. Справедливость данного замечания подтверждается также Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления в своем заключении.

5. Согласно проектируемому пункту 22 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации, согласно которой границы лесного поселка должны устанавливаться таким образом, чтобы на 30 процентов застроенной

территории приходилось 70 процентов незастроенной. При этом остается неясным, каким именно образом границы образуемых населенных пунктов будут соотноситься со сведениями о границах соответствующих поселков, сведения о которых содержатся в государственном лесном реестре.

Кроме того законопроектом предусмотрено, что после установления в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации границ лесных поселков, военных городков в качестве населенных пунктов расположенные в их границах земельные участки не включаются в границы городских лесов (проектируемая часть 1¹ статьи 9 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»). Однако согласно пункту 2 части 3 статьи 23 Лесного кодекса Российской Федерации городские леса располагаются на землях населенных пунктах. Таким образом, законопроект по существу устанавливает запрет на создание городских лесов в населенных пунктах, образованных на территориях лесных и военных поселков, целесообразность которого вызывает сомнение. При сохранении 70 процентов незастроенной территории таких поселков неясно каким образом без создания городских лесов и соответствующих городских лесничеств будет осуществляться охрана и защита произрастающих на такой территории лесных насаждений.

С учетом вышеизложенного, в целях защиты от злоупотреблений, связанных с возможным самовольным захватом лесных земель, а также природоохранной функции лесов полагаем необходимым установить период, на который распространяется «лесная амнистия», т.е. «период отсечения», до 1 января 2016 года. При этом возникшее после 1 января 2016 года пересечение должны устраняться только в судебном порядке.

Одновременно считаем целесообразным амнистировать пересечения, возникшие до 1 января 2008 года. При этом споры о пересечении, возникшем в период с 1 января 2008 года по 1 января 2016 года должны разрешаться в судебном порядке за исключением следующих социально-значимых случаев:

- земельные участки, на которых размещены линейные сооружения;
- земельные участки, отнесенные к категории земель населенных пунктов;
- земельных участков, с видами разрешенного использования для садоводства, огородничества и дачного хозяйства.

При доработке законопроекта необходимо также реализовать принцип режима наиболее строгой охраны. Для этого вне зависимости от времени возникновения пересечения земельный участок подлежит отнесению:

- к землям особо ООПТ при пересечении земель лесного фонда с землями ООПТ;
- к землям водного фонда при пересечении земель лесного фонда с землями водного фонда;
- к землям объектов историко-культурного наследия при пересечении земель лесного фонда с землями историко-культурного наследия;

- к землям лесного фонда при пересечении земель лесного фонда с землями запаса.

К законопроекту также имеются юридико-технические замечания. В частности, следует обратить внимание, проектируемые предложения статьи 2 законопроекта нуждаются в корректировке для приведения их в соответствие с Лесным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об охране окружающей среды» в части замены фраз «ведение лесного хозяйства» и «сохранение окружающей природной среды» на «охрана, защита, воспроизводство лесов» и «охрана окружающей среды» соответственно.

Также статья 3 законопроекта вносит изменения в статью 14 Федерального закона «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», которая в настоящее время не приведена в соответствие с Федеральным законом от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», вступившим в силу 1 января 2017 года. Имеются иные замечания юридико-технического характера.

На основании изложенного, Комитет Государственной Думы по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям рекомендует Государственной Думе принять в первом чтении проект федерального закона № 90991-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров», внесенный Правительством Российской Федерации, при условии его доработки ко второму чтению.

Председатель Комитета

Н.П.Николаев