О повышении эффективности управления земельными ресурсами в интересах граждан и юридических лиц

(МАТЕРИАЛЫ ЗАСЕДАНИЯ ПРЕЗИДИУМА ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ; МОСКВА, 09.10.2012)

Из выступления В.В.Путина, Президента Российской Федерации

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 6-7 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 востребована, 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 РФ, 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 3 и более лет, прежде чем получить участок. В результате земля остаётся нереализованной и не работает в полную силу. Произвол и коррумпированность 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. <…> У нас есть 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 законодательства. 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

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.

Сейчас информация о земельных участках закрыта для людей. 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

Второй вопрос, который надо внимательно проанализировать, — это категорийность земель. В марте 2012 г. были приняты основы госполитики использования земельного фонда на 2012-2017 гг., 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 сельхозугодий. 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 пронизывает 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 (ОМСУ) 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 устранять, 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 8 лет обеспечить предоставление комфортабельного и доступного жилья 60% 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 негде 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. <…>

Из выступления Ю.А.Берга, губернатора Оренбургской области

…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 г. в большинстве субъектов РФ отмечено увеличение площади предоставления земельных участков для жилищного строительства. Общая площадь земельных участков, предоставленных на аукционах для этих целей, увеличилась на 30% по сравнению с 2010 г. При этом 20% 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, сплачивает 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 капвложения, 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 государственной 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 1 до 3 лет. Требуется сократить эти сроки до 3-5 месяцев.

Нам нужно продолжить совершенствование законодательства, способствующего обеспечению земельными участками отдельных категорий граждан и юридических лиц. Это многодетные семьи, инвалиды, ЖСК и др. 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 3 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 г. 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 РФ об утверждении типового устава кооператива и перечень категории граждан, имеющих право быть их членами.

> Необходимо упростить порядок предоставления участков для строительства объектов транспортной, инженерной инфраструктуры, исключив процедуру предварительного согласования места размещения объекта

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 РФ 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 т.д. 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 РФ.

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 ОМСУ бесплатно.

Необходимо осуществить проверку использования по целевому назначению земельных участков, числящихся за организациями, подведомственными Министерству сельского хозяйства и Российской академии сельхознаук

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 ОМСУ, 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 с просьбой поручить Генеральной прокуратуре РФ осуществить проверку использования по целевому назначению земельных участков, числящихся за организациями, подведомственными Министерству сельского хозяйства и Российской академии сельхознаук, 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 системный 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 РФ, 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 (ПЗЗ).

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 23.04.2012 принято постановление Правительства РФ 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 2 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 ОМСУ. 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 методик 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.

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 ОМСУ.

Сегодня установлен недостаточный размер санкций за земельные правонарушения, он не соответствует реальным доходам граждан и организаций

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 предусмотрены 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 1 раз в 3 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 РФ, их кадрового обеспечения. <…>

Из выступления С.А.Боженова, губернатора Волгоградской области

Сегодня расширение залоговой базы в сельском хозяйстве осуществляется за счёт земельных долей, принадлежащих участникам долевой 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 сельхозназначения 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.

Из выступления А.Р.Белоусова, Министра экономического развития Российской Федерации

Проблемы в области управления землёй, оборота земли можно разбить на две большие группы. Первая — это проблемы, связанные с терпланированием, и вторая группа — это проблемы, связанные с гражданским оборотом земли и использованием.

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 РФ. Генеральные планы городских округов и поселений утверждены в 55% муниципальных образований.

Но ключевой вопрос сегодня — это на самом деле вопрос утверждения ПЗЗ. Во-первых, по-

тому что это, конечно, оперативный документ, который непосредственно определяет использование земельного участка. И, во-вторых, потому что по Градостроительному кодексу все ПЗЗ должны быть утверждены во всех муниципальных образованиях до 01.01.2013. С этой даты 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 01.01.2013 (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 РФ 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 01.01.2014, будет массовый взрыв утверждённых ПЗЗ. И тогда возникает вопрос, что делать, если у нас объекты в ПЗЗ не соответствуют уже фактически построенному объекту. Здесь на самом деле другого механизма, кроме изъятия соответствующих земельных участков после введения соответствующих штрафов, предупреждений и т.д., 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 категорийности 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 отрегламентированы, 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 ПЗЗ входит просто в противоречие с механизмом зонирования и т.д., он просто входит в противоречие с категорированием. Если у нас будут 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, т.е. 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. 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.

Есть ещё третья проблема. Это проблема действенности или юридической силы самих ПЗЗ. На самом деле карта, которая является составной частью ПЗЗ, никакой юридической силы не имеет. Юридической силой по Градостроительному кодексу является градостроительный регламент, но они покрывают только 3% территорий. Тогда возникает вопрос, зачем было затевать всю эту историю с зонированием, с переходом к другим механизмам: для того, чтобы только 3% территорий покрыть регламентами и там чётко установить соответствующие правила?

У нас сегодня в кадастре 60 миллионов участков. 30 миллионов из них границ не имеет. Значит, фактически они из оборота сегодня исключены

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, — это участки без точных границ. У нас сегодня в кадастре 60 млн участков. Имеют границы из них 30 млн. 30 млн, т.е. ровно половина, границ не имеет. Значит, фактически они из оборота сегодня исключены. В судах сегодня ежегодно находится 2 тыс. споров о границах земельных участков.

Значит, цена вопроса для того, чтобы провести эти границы, — 70 млрд руб. 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, т.е. по территориям, расчёты показывают, что можно стоимость снизить в 2-3 раза, т.е. примерно обойтись суммой в 20 млрд руб. 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 тыс. кадастровых инженеров, они просто не справятся с таким объёмом работы, но где-то за 3-5 лет эту проблему можно решить.

Ещё одна проблема — это тема отсутствия точных границ охранных и защитных зон. У нас сегодня каждый, практически каждый инвестор начинает 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 т.д. 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 т.д.

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 РФ 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 10 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 РФ входят представители субъекта, Национального совета оценочной деятельности, Росреестра и т.д. Но там срок составляет 6 месяцев. 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 Прави-

тельства РФ. Утверждение органами власти субъектов РФ 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 т.д.

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 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 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 тыс. руб., для юридических лиц — 100 тыс. руб. Они, конечно, никого ни к чему особенно не обязывают, эти штрафы.

Сегодня размеры штрафов установлены в абсолютном выражении: для физических лиц – 5 тыс. руб., для юридических лиц – 100 тыс. руб. Они, конечно, никого ни к чему особенно не обязывают, эти штрафы

И второе. Кроме штрафов, нужно, конечно, существенно повысить налог. Мы предлагаем — 3% от кадастровой стоимости, связанной с использованием земель.

Теперь последняя тема, которую я хотел бы затронуть. Это 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 тыс. 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 РФ. Потому что, конечно, у субъектов РФ 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 РФ, по крайней мере для начала. <…>