

## **ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА**

### **к проекту федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности"**

Проект федерального закона разработан во исполнение подпункта "а" пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 26 октября 2012 г. № Пр-2869, данных по итогам заседания Государственного совета Российской Федерации 9 октября 2012 г., пункта 1 раздела 2 плана мероприятий ("дорожной карты") "Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства", утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 1336-р, и пункта 1 поручения Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2013 г. № ДМ-П13-6663.

В настоящее время нормативно-правовое регулирование порядка предоставления земельных участков, в том числе в целях строительства, противоречиво и имеет множество пробелов, что создает условия для злоупотреблений со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Для приобретения прав на земельный участок заинтересованным лицам необходимо:

- 1) осуществить образование земельного участка;
- 2) обеспечить определение его разрешенного использования;
- 3) приобрести права на земельный участок в результате его предоставления одним из предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации способов.

Различные отраслевые законы и кодексы в качестве основания для образования земельных участков требуют подготовки разных документов:

проекта межевания территории (Градостроительный кодекс Российской Федерации);

схемы образования земельных участков на кадастровом плане территории (Земельный кодекс Российской Федерации);

лесоустроительной документации (Лесной кодекс Российской Федерации);

проекта организации и застройки территории (Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан").

При этом содержание указанных документов либо не установлено, либо установлено недостаточно четко, вследствие чего требования к их перечню и содержанию в некоторых случаях могут пересекаться в зависимости от категории земель предоставляемых земельных участков, вида их разрешенного использования, включая возможность их застройки.

Таким образом, документ, на основании которого осуществляется образование земельного участка, предоставляемого в том числе в целях строительства, требует уточнения.

Противоречиво и не вполне последовательно урегулирован в действующем законодательстве вопрос об установлении и изменении разрешенного использования земельного участка. С одной стороны, разрешенное использование земельного участка должно определяться правилами землепользования и застройки, с другой стороны, существуют случаи, когда оно устанавливается иным способом, в том числе для земель, в отношении которых градостроительные регламенты не разрабатываются (или на которые их действие не распространяется). Особенно это касается земельных участков под линейными объектами. Так, в настоящее время законодательством не урегулирован порядок установления или изменения вида разрешенного использования таких земельных участков. При этом без строительства линейных объектов комплексное развитие территории невозможно.

При установлении порядка определения разрешенного использования земельных участков, предназначенных для размещения линейных объектов, следует определить, что линейные объекты (за исключением автомобильных и железных дорог) могут быть размещены, а проведение изыскательской и некоторых иных видов деятельности может быть осуществлено в границах любых территориальных зон и на земельных участках любого разрешенного использования.

Что касается порядка предоставления земельных участков для строительства, то в настоящее время Земельным кодексом Российской Федерации предусмотрены следующие способы:

с предварительным согласованием места размещения объекта (без торгов);

без предварительного согласования места размещения объекта (на торгах, конкурсах, аукционах).

При этом действующим законодательством ограничивается перечень лиц и оснований, по которым предоставление земельных участков в целях строительства осуществляется без торгов.

Вместе с тем очевидны случаи, не предусмотренные действующим законодательством, когда земельный участок целесообразно предоставлять без торгов, например для строительства объектов государственного и муниципального значения, в том числе социально значимых объектов (детских садов, больниц, спортивных сооружений и т.п.), либо в связи со спецификой предполагаемых к строительству объектов (объекты электроэнергетики, гидротехнические объекты, промышленные предприятия и т.п.).

В случае предоставления земельных участков без торгов обязанность предварительного согласования места размещения объекта целесообразно заменить обязанностью по подготовке документации по планировке территорий и образованию соответствующих земельных участков, которая будет исполняться лицом, заинтересованным в предоставлении земельного участка. При этом исключается необходимость проведения целого ряда согласований.

Относительно так называемой "точечной застройки", осуществляемой в границах застроенной территории, необходимо отметить, что здесь требует уточнения сам порядок развития территории, а также перечень объектов, для строительства которых могут предоставляться земельные участки в указанных границах.

При уточнении порядка предоставления земельных участков целесообразно также ввести обязанность органов государственной власти и местного самоуправления по опубликованию на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" информации о наличии свободных земельных участков, предоставляемых для целей строительства и иных целей, данные о которых содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним и государственном кадастре недвижимости.

Кроме того, целесообразно установить возможность предоставления земельных участков в целях комплексного освоения не только для жилищного, но и иных видов строительства, в том числе социального.

Следует отметить, что в странах Европейского Союза в связи с отсутствием так называемых "свободных" земельных участков нет института предоставления земельных участков в том виде, в котором он существует в Российской Федерации.

Земельные участки для частного строительства, а также для строительства объектов государственного или муниципального значения приобретаются там исключительно на вторичном рынке по правилам, предусмотренным гражданским законодательством, то есть по правилам договоров купли-продажи либо аренды.

Цели "предоставления" земельных участков, условия и порядок их застройки строго определяются градостроительными документами, которые разрабатываются, как правило, на уровне муниципальных образований, утверждаются на уровне субъектов (земель, кантонов, провинций) и в целом должны соответствовать требованиям центрального правительства.

Предоставляются исключительно "подготовленные" земельные участки. При этом "подготовкой" занимаются специализированные организации в лице инженеров-геодезистов и других специалистов, деятельность которых лицензируется.

Стоимость земельных участков также определяется специальными организациями на основании методик, позволяющих оптимально приблизиться к "рыночной" стоимости земельного участка. При этом учитывается множество факторов - степень "подготовленности" земельного участка для строительства, его местоположение по отношению к другим объектам в соответствии с градостроительными документами, условия и сроки эксплуатации земельного участка и т.д.

Информация о земельных участках размещается на специальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

В большинстве стран существуют специализированные организации, создаваемые, как правило, на уровне муниципалитетов, которые занимаются непосредственным "предоставлением" земельных участков, то есть их продажей или передачей в аренду, в том числе в режиме "on-line".

В целях приобретения земельных участков публично-правовыми образованиями в европейских странах существуют специальные правовые институты, такие как "право первой руки", "право на экспроприацию" и др.

В США существует рынок "застроенных" земельных участков, передача прав на которые осуществляется по правилам гражданско-правового оборота, и так называемых "неоформленных (неподготовленных)" земель, находящихся в собственности публичных образований, формирование которых осуществляется "в целях" и "для конкретного лица".

Уполномоченное лицо специального публично-правового образования вправе принять решение о продаже земельного участка в случае, если тот отвечает одному из следующих критериев:

земельный участок по тем или иным причинам не может эффективно использоваться публично-правовым образованием;

земельный участок был приобретен для целей, которые отпали;

передача земельного участка из публичной собственности будет способствовать экономическому развитию муниципального образования, служить иным важным общественным интересам, что не может быть обеспечено иначе как за счет передачи земельного участка из публичных земель в частную собственность.

Продажа земельных участков из состава публичных земель обычно осуществляется путем проведения аукциона в установленном порядке. Однако по решению уполномоченного лица земельный участок может быть продан путем проведения торгов в особом порядке (среди определенного заранее круга лиц) с учетом нужд регионального или местного правительства и иных факторов или путем прямой передачи конкретному заявителю без проведения торгов, если таким образом публичный интерес будет учтен в наибольшей степени.

Информация о продаже любого земельного участка из состава публичных земель вносится в специальный регистр и публикуется в местных средствах массовой информации. При этом договор о продаже должен соответствовать положениям документов планирования использования земель штатов и муниципальных образований.

Что касается распоряжения землями, в которых конкретное публично-правовое образование более не нуждается, то первоначально такой земельный участок предлагается иным органам и, если заинтересованный орган находится, передается ему. Если потребность в земельном участке у органов власти отсутствует, он признается излишним.

Такой земельный участок может быть передан по сниженной цене (даже бесплатно) в целях строительства жилья для нуждающихся, для целей, связанных со строительством или иным использованием в области образования, здравоохранения и т.д. Также он может быть продан штату или муниципальному образованию по "справедливой" рыночной цене. Если ни штат, ни муниципальное образование, ни некоммерческая организация не изъявили желания приобрести такую недвижимость, то она может быть выставлена на публичные торги, проводимые в форме аукциона или конкурса, в том числе в режиме "on-line".

Информация о выставленных на торги земельных участках размещается в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", местных газетах, на радио и телевидении.

Таким образом, зарубежное законодательство предусматривает несколько наиболее важных условий передачи земельных участков для целей строительства из публичной в частную собственность:

передача земельных участков осуществляется исключительно на основании градостроительных документов, порядок подготовки которых строго регламентирован;

"подготовка" земельных участков и мероприятия по их передаче из собственности государства или муниципалитетов осуществляется специализированными организациями;

предусмотрены случаи льготного (в том числе бесплатного) предоставления земельных участков;

информация о земельных участках, которые могут быть предоставлены в целях строительства, является максимально доступной, в том числе благодаря ее размещению в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

С учетом изложенного законопроектом предлагается усовершенствовать действующий порядок предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, сделав его максимально прозрачным и понятным, обеспечив равный доступ к земельным ресурсам для всех инвесторов и сократив избыточные согласования.

Законопроект не предусматривает возможность предоставления земельных участков без проведения торгов, за исключением закрытого перечня случаев, непосредственно установленных законом. Предоставление участков без проведения торгов предлагается осуществлять для целей строительства важных инфраструктурных объектов, отдельным категориям граждан для жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства и в ряде других случаев.

Предлагается также упростить процедуру предоставления земельных участков без проведения торгов, в том числе для строительства инфраструктурных объектов. В частности, предусмотрено, что при наличии утвержденного проекта планировки и проекта межевания территории отсутствует необходимость в подготовке акта выбора земельного участка. Если проект планировки и проект межевания не утверждены, вместо акта выбора готовится проект образования земельного участка. При этом законопроектом определены требования к такому документу и закрытый перечень его согласований. В целом максимальное время, необходимое для предоставления земельного участка без торгов, должно сократиться от трех лет до трех месяцев.

Установленную в настоящее время в отношении жилищного строительства процедуру предоставления земельного участка для комплексного освоения территории предусматривается распространить на все виды строительства. Это позволит более гибко разделять обязанности по планировке территории, строительству инженерной, социальной и транспортной инфраструктуры между частным инвестором и государством, быстрее осуществлять строительство бизнес-инкубаторов и технопарков.

Законопроектом предусматривается ввести обязанность органов государственной власти и местного самоуправления выставлять на торги свободные земельные участки на основании заявлений граждан и юридических лиц, за исключением случаев, когда такие участки зарезервированы для государственных или муниципальных нужд, ограничены в обороте и т.п. При этом предлагается установить закрытый перечень случаев отказа в предоставлении земельных участков. В качестве начальной цены земельного участка на аукционе законопроектом предусматривается использовать кадастровую стоимость земельного участка.

Законопроект направлен на создание стимулов для муниципалитетов к завершению разработки правил землепользования и застройки. Поселения, утвердившие такие документы, получают полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, с одновременным прекращением таких полномочий у муниципальных районов. Для органов государственной власти и местного самоуправления предлагается ввести возможность обмена земельными участками, находящимися в государственной и муниципальной собственности, что часто необходимо для реализации крупных проектов по развитию территорий и позволит уменьшить необходимость изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд.

Законопроект направлен также на решение ряда социально значимых задач.

Так, законопроектом предусмотрено предоставление земельных участков в безвозмездное пользование гражданам (в соответствии с установленными законами субъектов Российской Федерации перечнями специальностей) для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного и крестьянского (фермерского) хозяйства. Если указанные земельные участки использовались в соответствии с разрешенным использованием более пяти лет, граждане вправе получить их в собственность бесплатно. При этом законами субъектов Российской Федерации также предусматривается устанавливать перечни муниципальных образований, в которых допускается такое

предоставление земельных участков, что призвано стимулировать переселение граждан в местности, нуждающиеся в людских ресурсах.

Наряду с этим предлагается установить возможность предоставления участков для ведения дачного хозяйства, огородничества и садоводства в индивидуальном порядке, а не только через некоммерческие объединения граждан.

Предусматривается также устранить существующую коллизию законодательства и установить возможность получения земельных участков без торгов гражданам, для которых в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации предусмотрено право внеочередного (первоочередного) предоставления земельных участков.

Результатом предлагаемого законопроектом упрощения порядка предоставления земельных участков должно стать сокращение расходов бюджетов всех уровней, связанных с подготовкой земельных участков к продаже. Упрощение порядка предоставления земельных участков также будет способствовать развитию гражданского оборота земельных участков, а следовательно, значительному увеличению доходов соответствующих бюджетов.

Принятие соответствующего федерального закона позволит устранить многочисленные пробелы и противоречия действующего законодательства, касающиеся вопросов предоставления земельных участков, создать необходимые условия для эффективной работы органов государственной власти и местного самоуправления, устранить излишние административные барьеры при взаимодействии с лицами, заинтересованными в предоставлении земельных участков, будет способствовать реализации инвестиционных проектов, в том числе в сфере жилищного и иных видов строительства.