

**Заключение**  
**Общественной палаты Российской Федерации**  
**по результатам общественной экспертизы**  
**проекта федерального закона № 1177357-6 «О внесении изменений в**  
**Федеральный закон №119-ФЗ «Об особенностях предоставления**  
**гражданам земельных участков, находящихся в государственной или**  
**муниципальной собственности и расположенных на территориях**  
**субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного**  
**федерального округа, и о внесении изменений в отдельные**  
**законодательные акты Российской Федерации»**

Общественной палатой Российской Федерации (далее - Общественная палата) проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 1177357-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект федерального закона, законопроект).

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко, Г.Н. Кареловой, Д.И. Азаровым, С.М. Киричуком, А.К. Акимовым, В.А. Штыровым, А.И. Отке, Н.И. Рыжковым, А.К. Тулохоновым, В.А. Лебедевым, А.Г. Варфоломеевым, В.В. Полетаевым, Н.В. Федоровым, А.И. Широковым, Н.В. Петрушкиным, Д.Ф. Мезенцевым, О.Ф. Ковитиди, Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия).

Законопроект разработан рабочей группой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в которую входили члены Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представители федеральных органов исполнительной власти по итогам

анализа замечаний и предложений, представленных по результатам обсуждения рабочей группой Федерального закона от 1 мая 2016 года № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 119-ФЗ, программа «Дальневосточный гектар»).

Заключение Общественной палаты подготовлено на основании мнений, выводов, предложений и рекомендаций членов Общественной палаты, привлечённых к обсуждению общественных экспертов, в том числе членов Научно-консультативного совета при Общественной палате.

Согласно пояснительной записке первые месяцы реализации Федерального закона № 119-ФЗ и информация, поступающая от законодательных (представительных) и высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, свидетельствуют о наличии ряда проблем, для решения которых требуется внесение изменений в Федеральный закон № 119-ФЗ. По мнению авторов проекта федерального закона, представленного в пояснительной записке, предлагаемые изменения направлены на стимулирование социально-экономического развития дальневосточных субъектов Российской Федерации, позволят повысить эффективность реализации федерального закона, исключить возможные факты нерационального использования природных ресурсов в данных регионах.

Общественной палатой ранее проведена общественная экспертиза проекта федерального закона № 930602-6 «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности и расположенных на территориях отдельных субъектов Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» (далее - законопроект № 930602-6), по итогам которой подготовлено заключение, содержащее замечания и предложения по доработке законопроекта с целью минимизации негативных проявлений на стадии правоприменения. Однако не все предложения Общественной палаты были учтены при рассмотрении законопроекта № 930602-6.

По мнению Общественной палаты, положения законопроекта, предусматривающие предоставление земельного участка гражданину в безвозмездное пользование, в случае, если на нем расположены объекты недвижимости, правообладателем которых является гражданин, могут позволить предоставлять гражданам те участки, на которых еще до начала 2000-х годов этими гражданами были возведены объекты индивидуального жилищного строительства и иные сооружения. Так, согласно пункту 2 статьи 7 Федерального закона № 119-ФЗ одним из оснований для отказа в предоставлении гражданину земельного участка в безвозмездное пользование являются случаи, когда испрашиваемый земельный участок предоставлен гражданину до дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации (до 29 октября 2001 года) для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства и в акте, свидетельстве или другом документе, устанавливающих или удостоверяющих право гражданина на такой земельный участок, не указано право, на котором предоставлен такой земельный участок, или невозможно определить вид этого права.

Также следует отметить положения законопроекта об установлении обязанности субъекта Российской Федерации использовать единую систему межведомственного электронного взаимодействия для ускорения проверки наличия прав и юридической чистоты в отношении предоставляемых гражданам земельных участков, ограничения срока предоставления органами государственной власти информации о внесении изменений в сведения о

включаемых и исключаемых территориях в федеральной информационной системе для предоставления гражданам земельных участков (далее – ФИС) до трех дней и занесения в эти же сроки указанных изменений уполномоченным оператором ФИС. Предлагаемые в законопроекте меры могут существенно повысить ответственность органов государственной власти при реализации ими своих полномочий.

Общественная палата Российской Федерации поддерживает идею законопроекта, однако считает необходимым отметить следующие замечания и предложения:

1. В заключении Общественной палаты по итогам общественной экспертизы законопроекта № 930602-6 содержалось предложение об использовании СНИЛС и персонального пароля в целях идентификации граждан при создании, подписании и направлении документов с использованием ФИС. По мнению Общественной палаты, вышеуказанное позволит сохранить расходы граждан на создание и поддержание электронной цифровой подписи, так как только за первые 5 лет расходы могут составить свыше 20 тыс. рублей, а при получении в пользование и последующем оформлении в собственность через 15 лет земельного участка из состава земель лесного фонда – более 60 тыс. рублей, что является существенным ограничением для потенциальных участников программы «Дальневосточный гектар» и большинства домохозяйств.

2. Согласно законопроекту в законе субъекта Российской Федерации могут быть определены территории, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование. В законопроекте предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации проект указанного закона субъекта Российской Федерации, который должен содержать согласованные с федеральным органом

исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ, описание местоположения территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с законодательством Российской Федерации, их площадь и основания, по которым земельные участки в границах указанных территорий не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование.

По мнению участников общественной экспертизы, определение территорий, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены в безвозмездное пользование, должно осуществляться на федеральном уровне в целях обеспечения подходов, заложенных в Федеральном законе № 119-ФЗ, и гарантирования равных прав граждан на предоставление им земельных участков. Представляется, что предлагаемое положениями законопроекта регулирование требует дополнительного обсуждения.

3. Положениями законопроекта предлагается сужение субъектов права предоставления земельных участков. Так, согласно Федеральному закону № 119-ФЗ предоставление в безвозмездное пользование, аренду или собственность земельного участка осуществляется органом государственной власти или органом местного самоуправления, а в соответствии с законопроектом предоставление в безвозмездное пользование, аренду или собственность земельного участка осуществляется органом государственной власти или органом местного самоуправления муниципального района, городского округа. Таким образом, органы местного самоуправления городских и сельских поселений более не будут наделены вышеуказанным правом. Общественная палата предлагает дополнительно проработать данные положения законопроекта, поскольку сведениями о наличии и использовании земельных участков, как правило, располагают именно органы местного самоуправления городских и сельских поселений.

4. Участниками экспертизы предложено распространить действие Федерального закона № 119-ФЗ на участников Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 (далее – Государственная программа). При этом необходимо предусмотреть условие о том, что в случае, если по истечении срока действия свидетельства участника Государственной программы или его досрочного аннулирования, участник Государственной программы, получивший земельный участок в соответствии с Федеральным законом № 119 - ФЗ, не приобрел гражданство Российской Федерации, договор безвозмездного пользования таким земельным участком принудительно прекращается.

Согласно законопроекту предоставленный гражданину земельный участок подлежит изъятию по иску органа, принявшего решение о предоставлении земельного участка, в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации, в случае последующего прекращения гражданства Российской Федерации этого гражданина. При этом изъятие участка не предусматривает какого-либо возмещения собственнику земельного участка. В связи с этим предлагается вместо изъятия земельного участка у собственника разработать механизм, предусматривающий обязательную продажу земельного участка в установленный законом срок (предлагается установить срок 6 месяцев с момента прекращения гражданства Российской Федерации). При этом в случае, если продажа земельного участка не будет осуществлена его собственником в установленном законом порядке, предлагается ввести порядок изъятия земельного участка по решению суда с последующим проведением публичных торгов, аналогично порядку, действующему в отношении собственников земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения при неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением законодательства Российской Федерации.

Таким образом, денежные средства, вырученные от продажи земельного участка (в том числе посредством проведения публичных торгов), выплачиваются бывшему собственнику земельного участка.

5. Общественная палата отмечает, что необходимость эффективного государственного регулирования реализации прав граждан на земли лесного фонда основана на том, что при огромной площади земель Дальнего Востока порядка 500 млн. га, имеется всего до 2 млн. га потенциально свободных государственных и муниципальных земель сельскохозяйственного назначения и более 100 млн. га свободных земель лесного фонда с продуктивным уровнем древостоя.

В соответствии с пунктом 17 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ использование лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование, осуществляется на основании проекта освоения лесов. Так, согласно части 4 пункта 25 проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на земельных участках, предоставленных в безвозмездное пользование, состава проекта освоения лесов, порядка его разработки и составления» (далее – проект постановления) предлагается обязать граждан, которым предоставлены в безвозмездное пользование лесные участки, в течение 6 месяцев со дня определения вида разрешенного использования земельного участка разработать и составить проект освоения лесов и представить его в уполномоченный орган. Также в обязанность указанных лиц предлагается вменить прохождение государственной экспертизы проекта освоения лесов, которую будут осуществлять специально создаваемые региональные комиссии. При этом проект освоения лесов имеет общую и специальную части, содержит узкопрофессиональную терминологию и должен быть подготовлен в соответствии с приказами Рослесхоза. Данные обстоятельства вызывают серьёзнейшие сомнения в возможности самостоятельной подготовки таких проектов потенциальными участниками

программы «Дальневосточный гектар». В целях разработки проекта освоения леса и сопровождения его экспертизы граждане будут вынуждены обращаться в специализированные лесопроектные организации, что потребует от граждан дополнительных финансовых расходов. Стоит отметить, что самые крупные из вышеуказанных структур, например, такие, как ФГБУ «Рослесинфорг», подведомственны Рослесхозу. Более того, рыночная стоимость разработки проекта освоения лесов может составить, по оценке экспертов, от 20 до 50 тыс. рублей за каждый земельный участок от 1 га до 10 га. Таким образом, предлагаемое в проекте постановления регулирование может повлечь серьезное снижение привлекательности программы «Дальневосточный гектар» и, следовательно, существенное сокращение ее участников, что вступает в противоречие с целями Федерального закона № 119-ФЗ.

В связи с вышеизложенным Общественная палата считает необходимым рассмотреть возможность создания на сайте ФИС услуги по бесплатной разработке типовых проектов освоения лесов гражданами, включающей в себя два раздела:

1) раздел по разработке проекта освоения лесов на базе упрощенного типового проекта (шаблона), предусматривающий исключительно «выборочные рубки», который может заполняться гражданами (уполномоченными представителями граждан) на сайте ФИС и подаваться через ФИС по упрощенной процедуре без проведения обязательной государственной экспертизы в случае, если площадь лесного массива, включающего совокупность смежных земельных участков, на которую составляется проект освоения лесов, составляет не более 10 га;

2) раздел по разработке проекта освоения лесов на базе типового проекта (шаблона), предусматривающий исключительно «выборочные рубки», который также может заполняться гражданами (уполномоченными представителями граждан) на сайте ФИС и подаваться через ФИС с автоматическим прохождением обязательной государственной экспертизы в



случае, если площадь лесного массива, включающего совокупность смежных земельных участков, на которую составляется проект освоения лесов, составляет свыше 10 га, но не более 1000 га.

Также участники общественной экспертизы отметили, что согласно частям 18 – 20 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ установлен запрет на проведение сплошных рубок лесных насаждений в связи с отсутствием экономической целесообразности использования сплошных рубок на площадях до 1 тыс. га. Вместе с тем даже при наличии запрета на сплошные рубки существуют серьезные риски осуществления на отдельных однокотарных участках или их малых объединениях до 1 тыс. га сплошной вырубке леса, причем без выполнения плана лесовосстановления. Следовательно, установление меры, запрещающей сплошные рубки, может быть в целом неэффективно. Наиболее целесообразным является создание таких условий для граждан, при которых возможно организовать долгосрочную рентабельную лесозаготовительную деятельность.

В связи с вышеизложенным Общественная палата считает необходимым рассмотреть возможность создания механизма платной разработки проектов освоения лесов и лесоустройства, предусматривающего разрешение сплошных рубок лесов и обязательного лесовосстановления, которые могут создаваться или заказываться объединениями (кооперативами) граждан с прохождением обязательной государственной экспертизы в случае, если площадь лесного массива, включающего совокупность смежных земельных участков, составляет более 1000 га. Таким образом, вышеуказанный подход позволит создавать выгодный малый и средний лесохозяйственный бизнес вокруг долгосрочно организованной рентабельной лесозаготовительной деятельности на объединенном земельном массиве, что будет являться привлекательным для граждан, участвующих в программе «Дальневосточный гектар», и местных жителей. Следовательно, для данных объединений становится экономически доступной платная разработка единого проекта освоения лесов и

лесоустройства на все смежные участки, которые подлежат совместному освоению в рамках созданного гражданами объединения.

Вместе с тем согласно письму Минприроды России в адрес Общественной палаты от 4 октября 2016 года № 04-16-42/26122, подготовленному по итогам анализа Заключения Общественной палаты по результатам общественной экспертизы проекта постановления говорится указано о невозможности учета в проекте постановления предложений Общественной палаты по вопросу регулирования использования сплошных рубок лесных насаждений до тех пор, пока не будут внесены изменения в Федеральный закон № 119 - ФЗ.

В связи с вышеизложенным Общественная палата предлагает изложить пункт 19 статьи 8 Федерального закона № 119-ФЗ в следующей редакции:

«В лесах, расположенных на земельных участках, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с настоящим Федеральным законом, запрещается проведение сплошных рубок лесных насаждений, за исключением случая, если выборочные рубки не обеспечивают замену лесных насаждений, утрачивающих свои средообразующие, водоохраные, санитарно-гигиенические, оздоровительные и иные полезные функции, на лесные насаждения, обеспечивающие сохранение целевого назначения лесов и выполняемых ими полезных функций, а также, если граждане объединились для совместного ведения хозяйственной деятельности на смежных земельных участках, полученных в безвозмездное пользование в соответствии с настоящим Федеральным законом, при общей площади земельного участка не менее одной тысячи гектаров, для указанных земельных участков разработан и предоставлен общий проект освоения лесов, по своим характеристикам относящимся к эксплуатационным, в их отношении проведено лесоустройство и установлен разрешённый объём пользования.»

6. Согласно пункту 41 статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс) не подлежат налогообложению доходы граждан при получении в собственность бесплатно земельного участка из государственной или муниципальной собственности, но только в случаях, установленных законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов Российской Федерации.

При этом согласно пункту 7 статьи 1 Налогового кодекса внесение изменений в законодательство Российской Федерации о налогах и сборах, а также приостановление, отмена или признание утратившими силу положений актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах осуществляются отдельными федеральными законами и не могут быть включены в тексты федеральных законов, изменяющих (приостанавливающих, отменяющих, признающих утратившими силу) другие законодательные акты Российской Федерации. В настоящее время данный законодательный акт не принят.

Общественная палата отмечает, что в случае отсутствия вышеуказанного законодательного акта, существует риск увеличения налоговой нагрузки на участников программы «Дальневосточный гектар», что может серьезно дискредитировать концептуальную идею Федерального закона № 119-ФЗ. Также стоит отметить, что Счетная палата Российской Федерации разделяет мнение Общественной палаты по данному вопросу.

**Общественная палата Российской Федерации предлагает учесть указанные замечания и предложения при рассмотрении проекта федерального закона № 1177357-6 «О внесении изменений в Федеральный закон № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».**