



АССОЦИАЦИЯ «НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ СТРОИТЕЛЕЙ»

**ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ**

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

А.Н. Глушков

(подпись)

« 04 » 08 2020 г.

Утверждено
Экспертным Советом Ассоциации «Национальное
объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «18» июня 2020 г. № 79)

**Заключение
по результатам правовой экспертизы
законопроекта № 909679-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс
Российской Федерации и отдельные законодательные акты в целях
урегулирования земельных отношений на территории населённых
пунктов в составе особо охраняемых природных территорий»**

Экспертным Советом Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) проведена правовая экспертиза законопроекта № 909679-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты в целях урегулирования земельных отношений на территории населённых пунктов в составе особо охраняемых природных территорий» (далее – Законопроект).

Правовая экспертиза проводилась в период с 23.04.2020 по 18.06.2020 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Бандорин Л.Е. – руководитель рабочей группы;
- 2) Бабелюк С.Н.;
- 3) Желнин Д.А.;
- 4) Кондратьева И.В.;
- 5) Курикалов Ю.Л.;
- 6) Макаров П.В.;
- 7) Максимов А.В.;
- 8) Худзинская И.А.;
- 9) Шевляков В.В.;
- 10) Шериева А.М.

Законопроект внесён в Государственную Думу депутатами Государственной Думы Н.П. Николаевым, С.И. Крючком в феврале т.г. и к настоящему времени подготовлен к рассмотрению в первом чтении.

При проведении правовой экспертизы Экспертный совет проанализировал законопроект и пояснительную записку к нему.

Как указано в пояснительной записке, целью законопроекта является устранение ограничений оборотоспособности земельных участков, расположенных в населённых пунктах в границах особо охраняемых природных территорий (далее – ООПТ), при сохранении для соответствующих территорий особого режима хозяйственной деятельности.

В целях придания правовой определённости в регулировании сложившихся отношений в области оборотоспособности земельных участков Законопроектом в числе прочего предлагается внести следующие изменения:

- 1) придание оборотоспособности земельным участкам, занятым государственными природными заповедниками, национальными парками и другими ООПТ и расположенным в границах населённых пунктов, при условии, что сведения о таковых границах внесены в Единый государственный реестр недвижимости (при сохранении запрета на

приватизацию земельных участков в границах ООПТ, за исключением «земельных участков, не подлежащих изъятию из оборота»);

2) возможность включения в состав ООПТ населённых пунктов, а также земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам на праве собственности, в составе земель населённых пунктов;

3) сохранение в границах национальных парков населённых пунктов, земельных участков иных собственников и пользователей, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим их использования;

4) установление зоны частичного хозяйственного использования ООПТ, хозяйственная и рекреационная деятельность на которых устанавливается в соответствии с их особым правовым режимом;

5) закрепление земель и земельных участков государственных заповедников, национальных парков в федеральной собственности.

Принятие данного законопроекта представляется Экспертному совету целесообразным. Согласно статистике, приведённой в пояснительной записке к Законопроекту, действующие ограничения в обороте земельных участков затрагивают права и законные интересы 2 млн человек, что составляет более 1,5% всего населения Российской Федерации. Такие цифры, безусловно, свидетельствуют об актуальности и целесообразности решения этой проблемы. Кроме того, имеющееся на сегодняшний день законодательное регулирование оборота земельных участков в границах ООПТ делает невозможным, например, безвозмездное предоставление земельных участков в собственность граждан, имеющих трёх или более детей на основании статьи 39⁵ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ), что препятствует социальной поддержке многодетных семей, проживающих на ООПТ.

Вместе с тем Экспертный совет отмечает основные положения Законопроекта, которые требуют уточнения и доработки.

1. Экспертный совет находит не вполне корректной с формально-юридической точки зрения формулировку «земельные участки в границах

государственных заповедников и национальных парков». Поскольку, как справедливо указано в Пояснительной записке к законопроекту, границы как ООПТ, так и расположенных в них населённых пунктов на протяжении значительного периода времени не были установлены надлежащим образом и, следовательно, ни те, ни другие границы в большинстве случаев не внесены в Единый государственный реестр недвижимости. В сложившейся ситуации представляется более правильным при внесении изменений в ЗК РФ использовать формулировку «земельные участки на землях, занятых государственными заповедниками и национальными парками».

2. Пунктом «г» проектируемой статьи 1 Законопроекта предусматривается, что в отдельных случаях допускается сохранение в границах национальных парков населённых пунктов, земельных участков иных собственников и пользователей, деятельность которых не оказывает негативное воздействие на земли национальных парков и не нарушает режим их использования. При этом формулировка «в отдельных случаях» является сама по себе абстрактной и создаёт такую правовую неопределённость, которая неизбежно приведёт к разнообразной практике правоприменения. Предлагается более детально конкретизировать перечень отдельных случаев для указанного регулирования.

3. Экспертный совет обращает внимание на то, что Законопроектом регулируется только ситуация, когда населённый пункт находится на ООПТ, но не урегулирована ситуация, при которой ООПТ находится в населённом пункте. Наглядный пример – национальный парк «Лосиный остров», частично расположенный на территории населённых пунктов «город Москва» и «город Королёв».

С одной стороны, Законопроект предлагает закрепить в ЗК РФ подход, что «земли и земельные участки в границах населённых пунктов в составе ООПТ относятся к землям населённых пунктов». С другой стороны, так и сохраняется неопределённость в отношении частей территорий ООПТ в населённых пунктах, где также постоянно проживают люди.

4. Предлагаемые Законопроектом изменения затронут как уже сложившиеся отношения, так и те, которые возникнут в будущем, тем самым распространив вносимые Законопроектом изменения не только в отношении тех ООПТ, которые были сформированы на момент принятия поправок, но и в отношении ООПТ, которые будут\могут быть созданы в будущем. Экспертный совет полагает, что описанная в пояснительной записке к Законопроекту ситуация с нарушением прав граждан, возникшая в силу запрета на приватизацию и некорректного правоприменения, действительно требует разрешения на законодательном уровне. Однако предложение регулировать будущие правоотношения вызывает опасения и требует дополнительного обсуждения. Представляется, что цель Законопроекта можно ограничить упорядочением отношений, сложившихся до внесения рассматриваемых изменений, а регулирование, предлагаемое Законопроектом, не должно применяться к тем отношениям, которые возникнут после внесения соответствующих изменений.

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет считает целесообразным дальнейшее рассмотрение законопроекта № 909679-7 «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты в целях урегулирования земельных отношений на территории населённых пунктов в составе особо охраняемых природных территорий» с учётом изложенных в настоящем заключении замечаний и предложений.

Председатель Экспертного Совета



А.И. Белоусов

Руководитель рабочей группы



Л.Е. Бандорин