

"ЛЕСНАЯ АМНИСТИЯ": ЦЕЛЬ, ЗАДАЧИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Анастасия Леонидовна Ильиных

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, Россия, г.Новосибирск, ул. Плахотного, 10, канд. техн. наук, доцент кафедры кадастра и территориального планирования, тел. (383) 344-31-73, e-mail: ilinykh_al@mail.ru

Артур Ильгизович Гиниятов

Сибирский государственный университет геосистем и технологий, 630108, г. Новосибирск, ул. Плахотного, 10, магистрант кафедры кадастра и территориального планирования СГУГиТ, тел. (383) 344 -31-73, e-mail:kadastr-204@yandex.ru

В статье рассмотрена предистория появления Федерального закона, призванного устранить противоречия в государственных реестрах, содержащих сведения о земельных и лесных участках. Приведен краткий анализ ключевых аспектов рассматриваемого закона и сформулированы предложения по совершенствованию процедуры «лесной амнистии» в России.

Ключевые слова: земельный участок, лесная амнистия, земли лесного фонда, лесной участок.

«FOREST AMNESTY»: TARGET, TASKS, PROSPECTS

Anastasia L. Ilyinykh

Ph.D., Assoc. Prof., Department of Cadastre and Territorial Planning, Siberian State Academy of Geodesy, 10 Plakhotnogo St., Novosibirsk, 630108, Russia, phone: (383) 344 -31-73, e-mail: ilinykh_al@mail.ru

Artur I. Giniyatov

Graduate student, Department of Cadastre and Territorial Planning, Siberian State University of Geosystems and Technologies, 10 Plakhotnogo St., 630108, Novosibirsk

In the article the prehistory of appearance of the Federal law, designed to eliminate contradictions in state registers containing information about land and forest plots. A brief analysis of the key aspects of the law under consideration and proposals on improving the procedure of "forest amnesty" in Russia are formulated.

Key words: parcels, forest amnesty, forest lands, forest plot.

29 июля 2017 года Президентом России был подписан и вступил в силу Федеральный закон № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель» (280-ФЗ), который положил начало реализации так называемой «лесной амнистии» [8], под которую может попасть огромное количество земельных участков.

Здесь необходимо сказать несколько слов о предистории появления вышеупомянутого закона. Земли лесного фонда в России по своей площади составляют более 65% от всего земельного фонда государства и находятся в федеральной собственности. На этой громадной территории в силу различного рода причин появились и существуют населенные пункты, дачные и садоводческие товарищества, дороги и т.п. Практика показала, что на пересечении границ таких земельных участков часто возникают споры о принадлежности земель.

По данным Рослесхоза, выявлено более 263 тыс. пересечений границ земельных категорий с землями лесного фонда на площади около 1,7 млн. га. В то же время, опираясь на точные сведения о местоположении границ лесных участков в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН), Росреестр зафиксировал 377 тыс. таких пересечений. В результате чего фактически имеет место "двойственность" правовых режимов, что влечет за собой многочисленные споры о праве собственности, неопределенность режима использования земельных участков, разные подходы при расчете платы за землю и сложности при осуществлении территориального планирования [6].

Кроме того, истоки проблемы связаны с недостаточными мерами, предпринимаемыми для проверки сведений о границах земельных участков в Государственном лесном реестре (ГЛР) при их предоставлении в аренду или собственность органами местного самоуправления (ОМСУ). Нередки ситуации, когда на участки, приобретенные из земель муниципальной собственности на торгах (аукционах) претендовали органы «лесного хозяйства», в силу того, что такие участки оказывались в границах земель лесного фонда, а значит, в федеральной собственности, распоряжаться которой ОМСУ не могут. Следует уточнить, что в таком случае действия ОМСУ будут признаны в судебном порядке незаконными, а результаты торгов (аукциона) по предоставлению земельного участка физическому или юридическому лицу – недействительными. Помимо этого в годы советской власти практиковался упрощенный порядок предоставления ОМСУ земель лесного фонда для дачных и садовых участков и создание на них дачных и садоводческих товариществ. В последующем эти земельные участки не выводились из земель лесного фонда, но, при этом, на них разрешалось развести огород или построить дачный дом. В связи с изменением политического строя и проведением земельной реформы в России появились проблемы с определением правового статуса таких земельных участков, решение которых, в большинстве случаев, возможно только в судебном порядке. Кроме того, до 2007 года Лесной кодекс РФ не «признавал» деления лесов на лесные участки. После этого учет лесных участков в ГЛР велся без координатного описания (декларативно), без проверки на наложение с другими участками, без согласования границ со смежными землепользователями. Именно это и привело к наложению не только лесных участков на прочие участки, но и непосредственно лесных участков на лесные участки.

Вышеупомянутый закон призван изменить существующий порядок определения границ земельных участков из состава земель лесного фонда и

устранить взаимоисключающие сведения, содержащиеся в ГЛР и ЕГРН. При этом, в части определения принадлежности земельного участка к конкретной категории устанавливается приоритет ЕГРН, если, при этом, права правообладателя или предыдущих правообладателей на земельный участок возникли до 1 января 2016 года. Данная норма призвана сохранить за собственниками, права которых зарегистрированы в ЕГРН, принадлежащие им земельные участки.

Дополнительные критерии отнесения земельного участка к землям населенных пунктов устанавливаются законом, если участок находится в границах населенного пункта или относится к категории земель сельскохозяйственного назначения в других случаях. Участок относится к таким землям, если в соответствии с ГЛР, лесным планом субъекта РФ, а также сведениями ЕГРН он относится к категории земель лесного фонда, но до 8 августа 2008 года был предоставлен дачному или огородническому некоммерческому объединению для ведения соответствующей деятельности, выделен для строительства и (или) эксплуатации жилого дома, а также предоставлен для личного подсобного хозяйства. Такая норма действует и в случае перехода прав граждан на подобный участок после 8 августа 2008 года.

В течение 45 дней после обнаружения пересечения границ Рослесхоз обязан проверить, насколько законно приобретен участок там, где эти пересечения зафиксированы. Затем в течение трех месяцев Рослесхоз обязан подать в суд, чтобы оспорить права на земельные участки, там, где обнаружены нарушения. Только после решения суда данные закрепляются в Росреестре.

Общие положения закона о приоритете ЕГРН не распространяются на участки, относящиеся к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, земли для обеспечения космической деятельности, на земли обороны, безопасности или земли иного специального назначения, если на таких земельных участках отсутствуют объекты недвижимости, права на которые зарегистрированы. Также общие положения не распространяются на участки, относящиеся к землям сельхозназначения, при наличии у уполномоченного органа сведений о результатах проведения государственного земельного надзора, подтверждающих факты неиспользования такого земельного участка по целевому назначению или его использования с нарушением действующего законодательства.

Помимо этого, документ не распространяется на случаи пересечения земель лесного фонда с землями особо охраняемых природных территорий (ООПТ) и землями объектов культурного наследия. Если участок относится не только к лесному фонду, но и к особо охраняемым природным территориям, устанавливается приоритет особо охраняемых природных территорий и земля не подпадает под действие закона.

Поправки также определяют механизмы защиты лесопарков и лесных насаждений, которые обретают статус городских лесов при включении их в границы населенных пунктов. Что касается распоряжения такими земельными участками, то законопроектом предлагается формировать градостроительные

регламенты, которые должны пройти публичные слушания.

Кроме того, законопроект предусматривает создание компенсационного механизма по восполнению лесных насаждений. Лесной участок, который полностью окружен землями населенного пункта, включается в населенный пункт. Данные лесные участки попадают под режим городских лесов не менее, чем на год. Через год возможен пересмотр правил застройки, чтобы общественность могла инициировать создание "зеленого щита".

Также статус населенных пунктов предоставляется лесным поселкам и военным городкам, если плотность их застройки составляет не менее 30%. В комиссию, принимающую решение по каждому поселку, будут входить чиновники и представители общественных палат регионов. Исключение из этих 30% возможно только по специальному разрешению главы Рослесхоза по представлению главы субъекта Федерации.

Первые итоги реализации федерального закона были подведены на Парламентских слушаниях, прошедших 24 октября 2017 г. в Государственной Думе РФ Комитетом по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям. Вице-спикер Госдумы О.В. Тимофеева сказала так: «Спешка с принятием закона о «лесной амнистии» себя не оправдала» [4]. Директор департамента недвижимости Министерства экономического развития РФ А. Бутовецкий сообщил, что за время действия закона было подано всего 142 заявления, и это на всю Россию. Кроме того, он отметил, что ажиотажа вокруг «лесной амнистии» не наблюдается [3].

По данным Рослесхоза [6], на государственный кадастровый учет поставлено 302,9 млн. га земель лесного фонда (582 лесничества). При этом за период 2015-2016 гг. количество лесничеств составило 141 единицу, а это 79,4 млн. га земли. В 2017 году – 188 лесничеств на 44,7 млн. га земель лесного фонда, рисунок 1.

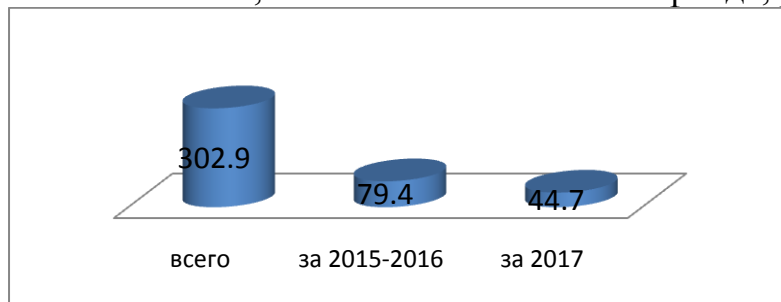


Рис. 1. Суммарная площадь лесных участков, прошедших кадастровый учет (млн. га)

Тем не менее, Министерство экономического развития РФ подготовило указания для рабочих групп на местах и методические указания о применении положений закона для субъектов РФ, а также рекомендации для территориальных органов Росреестра и филиалов «Федеральной кадастровой палаты Росреестра» (ФКП). Указанным ведомством осуществляется подготовка подзаконных нормативных правовых актов, необходимых для реализации положений 280-ФЗ.

Следующее заседание «рабочей группы» по осуществлению контроля за реализацией закона о «лесной амнистии» состоялось 23 ноября 2017 г.

Ответственными лицами было озвучено, что на 1 ноября 2017 года было зафиксировано 342 случая применения закона по устранению противоречий на площади 365 га, при этом, из них 260 га по назначению имели противоречия внутри ГЛР [5].

На Росреестр возложена обязанность до 1 января 2023 года устранить противоречия в части пересечения границ земельных участков и границ лесных участков между сведениями ЕГРН и ЕГРЛ [7].

Имелись предложения упростить систему выдачи разрешений по строительству линейных объектов, по разработке полезных ископаемых на землях лесного фонда. Хотелось бы предостеречь от данного шага, поскольку удовлетворение частных интересов не должно превалировать над национальными.

По нашему мнению, в подавляющем большинстве регионов России «лесная амнистия» как система до сих пор не работает, в том числе из-за отсутствия локальных ведомственных инструкций. Основными причинами можно назвать низкую информированность населения о существовании процедуры «лесной амнистии», а также непроработанность методики среди подразделений Росреестра и ФКП.

Таким образом, необходима разработка единого для всех заинтересованных «структур» программного продукта, позволяющего своевременно осуществлять пространственный анализ вносимых изменений в ЕГРН и ЕГРЛ в части определения границ земельных (лесных) участков и внесения пространственных данных о землях лесного фонда в единой системе координат [1, 2, 9]. Необходимо установить предельный размер площадей земельных участков из земель лесного фонда, за которые необходимо вносить компенсацию в денежном выражении или через посадку древесной растительности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ильиных, А.Л., Гиниятов, И.А. О повышении эффективности муниципального земельного контроля [Текст] // Вестник СГГА. – 2014. - № 4 (28). – С. 44-51.
2. Карпик А. П. Анализ состояния и проблемы геоинформационного обеспечения территорий // Известия вузов. Геодезия и аэрофотосъемка. – 2014. – № 4/С. – С. 3–7.
3. О парламентских слушаниях по применению «Лесной амнистии» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://nikolaevonline.ru/o-parlamentskih-slushaniyah-po-primeneniyu-lesnoj-amnistii/>. – Загл. с экрана.
4. Ольга Тимофеева назвала основные проблемы реализации закона о «лесной амнистии» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://onf.ru/2017/10/24/olga-timofeeva-nazvala-osnovnyue-problemy-realizacii-zakona-o-lesnoj-amnistii/>
5. Официальный сайт Комитета по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.komitet3-1.km.duma.gov.ru/> – Загл. с экрана.
6. Официальный сайт Федерального агентства лесного хозяйства [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.rosleshoz.gov.ru/>. – Загл. с экрана.
7. Официальный сайт Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии [Электронный ресурс]. - Режим доступа: www.rosreestr.ru. – Загл. с экрана.
8. Федеральный закон от 29.07.2017 N 280-ФЗ "О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель" [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221238/

9. Черданцева Н. Г., Бударова В. А., Медведева Ю.Д. Некоторые вопросы получения кадастровой документации с использованием земельно-информационных систем // Перспективы науки. – 2015. – Вып. 11 (74). – С. 173–177.

© А. Л. Ильиных, А. И. Гиниятов, 2017