



ISSN 2712-7907

№ 5 (318) 2024

Бюллетень  
Счетной палаты РФ  
Земельные ресурсы

Представляя  
номер

Андрей Батуркин



## Андрей Батуркин

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

В этом номере Бюллетеня мы продолжаем обсуждать вопросы управления земельными ресурсами нашей страны.

С 2022 года эта тема стала предметом специального отраслевого комплекса мероприятий, который состоял из двух этапов. На первом этапе мы детально изучили действующую систему землепользования, рассмотрели вопросы учета и разграничения земельных ресурсов. Полученные результаты были представлены в 2023 году в июльском выпуске нашего [Бюллетеня](#).

Второй этап, результаты которого легли в основу этого выпуска, был посвящен анализу практики вовлечения федеральных земельных ресурсов в хозяйственный оборот. В ходе анализа мы собрали мнения 36 субъектов Российской Федерации, проанализировали проблемные вопросы, с которыми они сталкиваются при вовлечении земель в оборот, изучили информацию контрольно-счетных органов регионов, входящих в Центральный и Дальневосточный федеральные округа, а также провели социологический опрос бизнес-сообщества среди компаний, которые участвовали в торгах о приватизации либо аренде федеральных земельных участков.

В целом анализ показал, что процесс вовлечения земельных участков в оборот осуществляется недостаточно эффективно. Этому препятствует целый комплекс системных проблем, и в первую очередь – отсутствие комплексного подхода к управлению земельными ресурсами страны.

Подробно обо всех выявленных проблемах, а также о рекомендациях Счетной палаты по их устранению вы узнаете из нашего Бюллетеня. Рассчитываем, что этот номер станет важнейшей дискуссионной площадкой для выработки эффективных решений и дальнейших шагов по совершенствованию мер государственной политики в сфере земельных отношений.

# Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия .....	5
Официальная позиция .....	63
Мнения .....	72
Опыт регионов. Комментарии КСО .....	96
В продолжение темы .....	112
Рекомендации Счетной палаты .....	117
Тематические проверки Счетной палаты .....	121
Международная практика .....	124
Исследования по теме .....	141
Публикации в СМИ .....	144



**Андрей Батуркин**

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

# Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов Российской Федерации в 2021–2022 годах и истекшем периоде 2023 года»  
(результаты мероприятия учитываются в рамках КОКМ «Анализ эффективности системы межбюджетных отношений»)

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 12 декабря 2023 года

# Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

## Основные цели мероприятия

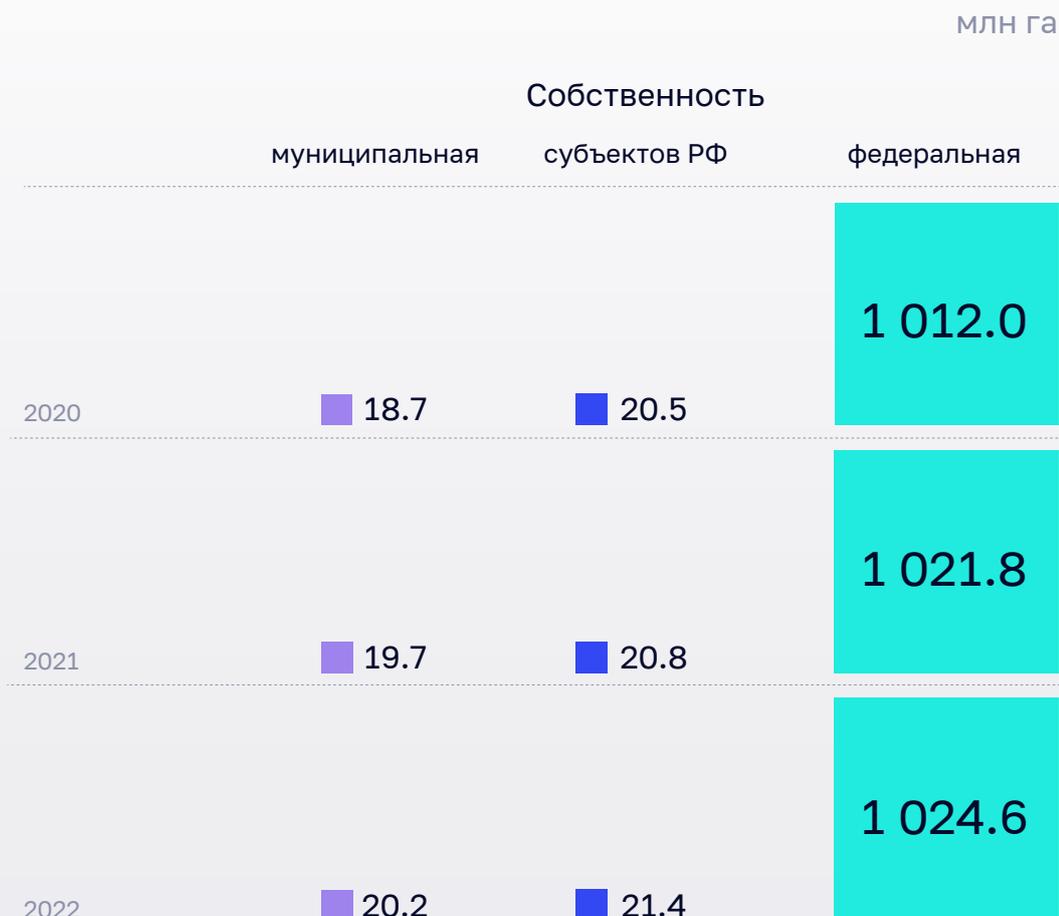
Оценить меры государственного регулирования распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, а также практику вовлечения в оборот федеральных земельных участков.

## Ключевые результаты мероприятия

На начало 2023 года в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) зарегистрированы сведения о 60 872 902 земельных участках общей площадью 1 625,3 млн га и совокупной кадастровой стоимостью 173 668,4 млрд рублей.

Рисунок 1

## Распределение земель по уровням публичной собственности



В федеральной собственности находятся 93 % земельных участков, зарегистрированных в ЕГРН, полномочиями по распоряжению которыми наделены как федеральные органы исполнительной власти (далее – ФОИВ): Росимущество, Минобороны России, УДП, Росавиация, Росморречфлот, так и уполномоченные органы субъектов Российской Федерации – в отношении земельных участков земель лесного фонда.

В казне Российской Федерации учтено 424 889<sup>1</sup> земельных участков общей площадью 648,1 млн га. При этом отсутствует порядок передачи неиспользуемого имущества в государственную казну Российской Федерации уполномоченными органами, осуществляющими правомочия собственника такого имущества, что затрудняет вовлечение объектов, в том числе земельных участков, в хозяйственный оборот.

Управляющее воздействие государственных органов направлено на повышение доходов от использования федеральных земельных ресурсов, а аспекты, связанные с нефинансовым управлением и распоряжением землей, в стратегических и программных документах не отражены. Так, Росимущество не формирует планы по вовлечению в хозяйственный оборот федеральных земельных участков путем предоставления в пользование, за исключением аренды, в связи с чем указанная деятельность не анализируется и не оценивается. Утвержденные показатели эффективности управления и распоряжения федеральными земельными участками<sup>2</sup> уполномоченными органами не применяются в связи с отсутствием базового значения показателей для расчета. Фактически оценка эффективности управления земельными участками, находящимися в государственной собственности, не осуществляется.

Согласно данным реестра федерального имущества (далее – РФИ), почти треть земельных участков, составляющих казну Российской Федерации (128 397 единиц), имеют площадь менее 200 кв. м, из них более 82 % (105 919 единиц), имеющие площадь менее 100 кв. м, являются инвестиционно непривлекательными. Вместе с тем особенности управления такими участками Росимуществом не определены.

Большинством ФОИВ не определяется потребность (достаточность) земельных ресурсов для обеспечения своей деятельности и деятельности подведомственных организаций. Не определены целевые функции федеральных земельных участков.

- 
1. С учетом 407 земельных участков общей площадью 3 368,5 га, расположенных на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей.
  2. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 2645-р утверждена методика определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им (в редакции от 8 декабря 2023 г.).

Росимуществом в июле 2023 года утверждены соответствующие методические рекомендации, применение которых начато только в отношении земельных участков, составляющих казну Российской Федерации.

По вопросам управления федеральными земельными участками издано более семи десятков поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, реализация которых в ряде случаев осуществлялась за пределами установленных сроков.

Наиболее распространенными способами вовлечения в оборот земельных участков, находящихся в публичной собственности, являются предоставление их в аренду, в постоянное (бессрочное) пользование и передача на иной уровень публичной собственности. Популярность программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» выше иных социальных проектов («гаражная амнистия», земля для садоводства и огородничества и т. п.).

Вместе с тем практика свидетельствует, что наиболее эффективными являются продажа земельных участков и их предоставление в аренду посредством проведения торгов, что позволяет их капитализировать.

По сведениям субъектов Российской Федерации, основная доля земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, не вовлечена в хозяйственный оборот (более 90 %). Процесс разграничения государственной собственности на землю и вовлечения земель в хозяйственный оборот идет медленно, при этом большинство неразграниченных земельных участков предоставляется без проведения процедуры торгов.

Кроме того, средняя стоимость выкупа земельных участков, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, строительства гаража для собственных нужд или индивидуального жилищного строительства гражданину, являющемуся собственником здания или сооружения, в среднем составляет 10 % их кадастровой стоимости. При этом выкупная стоимость федеральных земельных участков под аналогичные цели – 60 % кадастровой стоимости, что не стимулирует граждан к выкупу федеральных земельных участков.

В настоящее время площадь земель, исключенных из реализации программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар», составляет 5,7 млн кв. км и значительно превышает площадь земель, возможных к предоставлению в рамках программ (0,01 млн кв. км). Основной проблемой, по мнению субъектов Российской Федерации, реализующих указанные программы, является отсутствие инженерной инфраструктуры на предоставляемых территориях, что, в свою очередь, затрудняет их освоение.

Большинство федеральных земельных участков не подготовлены к вовлечению в оборот. Так, до 95 % всех объектов недвижимого имущества и земельных участков,

передаваемых акционерным обществом «ДОМ.РФ» для вовлечения в оборот, не отвечают требованиям, предъявляемым законодательством Российской Федерации к актуальности содержащихся о них сведений в правоустанавливающих и правоподтверждающих документах. Сроки подготовки земельных участков к проведению торгов составляют четыре месяца и более.

Оперативному вовлечению в оборот федеральных земельных участков препятствует неэффективное межведомственное взаимодействие, в том числе при прекращении права постоянного (бессрочного) пользования ими, а также действующий с 2014 года мораторий на отчуждение земельных участков научных организаций.

Вовлечение в оборот земельных участков, находящихся в государственной собственности в других странах<sup>3</sup>, также ограничено наличием значительного количества исключений, связанных с обеспечением безопасности государства, экологических норм и рациональным использованием земель. При этом наблюдается тенденция расширения полномочий местных органов власти по регулированию земельных отношений и предоставления прав на земельные участки преимущественно на торгах.

Ежегодно Росимущество в ходе контроля использования федеральных земельных участков, а Росреестр при осуществлении федерального государственного земельного контроля (надзора) и в рамках государственного мониторинга земель получают информацию о нарушениях (признаках нарушений) использования земельных участков. С 2022 года разработан и применяется Росреестром Регламент взаимодействия по обмену сведениями с акционерным обществом «ДОМ.РФ» в целях пресечения нарушений земельного законодательства при обмене данными.

## Наиболее значимые выводы

Наиболее эффективными способами вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот являются продажа и предоставление в аренду земельных участков на торгах, однако на практике применение указанных способов не распространено.

*Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.*

- 
3. Согласно обзору по зарубежному опыту отчуждения и сдачи в аренду земельных участков, принадлежащих публичным собственникам, подготовленному Департаментом международного и регионального сотрудничества Счетной палаты Российской Федерации на примере таких стран, как Беларусь, Индия, Канада, Китайская Народная Республика, США и ФРГ.

## Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Правительству Российской Федерации предлагается поручить Росреестру совместно с иными заинтересованными ФОИВ рассмотреть вопрос о возможности принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком для случаев изъятия собственником в одностороннем порядке из оперативного управления объекта недвижимого имущества, расположенного на земельном участке.

*Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.*

### 1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.2.3.3 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год.

### 2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность уполномоченных органов по вовлечению в хозяйственный оборот земельных ресурсов Российской Федерации.

### 3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Проанализировать стратегические документы и существующую систему вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, находящихся в государственной собственности.

3.2. Цель 2. Оценить практику отчуждения земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

3.3. Цель 3. Оценить практику передачи в пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

Методы сбора и анализа данных, а также ограничения данных методов приведены в приложении № 1 к отчету.

## 4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство финансов Российской Федерации (далее – Минфин России).
- Министерство обороны Российской Федерации (далее – Минобороны России).
- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр).
- Управление делами Президента Российской Федерации (далее – УДП).
- Акционерное общество «ДОМ.РФ» (далее – АО «ДОМ.РФ»).

## 5. Исследуемый период

2021–2022 годы и истекший период 2023 года, при необходимости более ранние периоды.

## 6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

Март – декабрь 2023 года.

## 7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

### 7.1. Анализ стратегических документов и существующей системы вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, находящихся в государственной собственности

#### 7.1.1. Оценка обоснованности и полноты установленных целей документов стратегического планирования по вопросам вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, находящихся в государственной собственности

Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) неоднократно отмечала отсутствие базового документа стратегического планирования, предусматривающего комплексный подход к формированию и реализации мероприятий по управлению земельными ресурсами, включая организацию взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления

при осуществлении государственной политики по управлению земельным фондом<sup>4</sup>. Начиная с 2000 года в практике государственного регулирования земельных отношений отсутствует основной инструмент организации планирования рационального и эффективного использования земель – землеустройство.

К документам стратегического планирования, содержащим сведения о направлениях государственной политики в сфере распоряжения и управления земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (далее – федеральные земельные участки), вовлечения их в хозяйственный оборот, в исследуемый период относятся:

- направление (подпрограмма) «Управление федеральным имуществом» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»<sup>5</sup>;
- государственная программа Российской Федерации «Национальная система пространственных данных»<sup>6</sup>;
- государственная программа Российской Федерации эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации<sup>7</sup>;
- государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства»<sup>8</sup>.

- 
4. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ деятельности федеральных органов исполнительной власти по администрированию доходов, получаемых от использования земельных участков, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года», утвержденный Коллегией Счетной палаты (протокол от 23 ноября 2018 г. № 61К (1282). Президентом Российской Федерации поручено Правительству Российской Федерации проработать вопросы и внести предложения по разработке стратегического документа, определяющего цели и задачи оборота земельных участков и устанавливающего целевые показатели, выраженные в абсолютных значениях (поручение от 19 января 2019 г. № 45-ПР). Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ системы землепользования, включая деятельность уполномоченных органов, осуществляемую в целях землеустройства и разграничения прав на землю», утвержденный Коллегией Счетной палаты (протокол от 20 декабря 2022 г. № 79К (1604).
  5. Государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (далее – Подпрограмма «Управление федеральным имуществом», Госпрограмма 39). До 31 марта 2021 года реализовывалась подпрограмма «Управление федеральным имуществом» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (далее – Подпрограмма 2021 года). Паспорт Подпрограммы 2021 года утратил силу в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 513.
  6. Государственная программа Российской Федерации «Национальная система пространственных данных» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2021 г. № 2148 (далее – ГП НСПД).
  7. Государственная программа Российской Федерации эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 мая 2021 г. № 731 (далее – Госпрограмма СХЗ).
  8. Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 318 (далее – Госпрограмма Лес).

Указанные стратегические документы, за исключением Госпрограммы СХЗ, не содержат целей и задач, непосредственно связанных с управлением земельными ресурсами. Также в программах отсутствуют показатели, характеризующие деятельность уполномоченных органов по вовлечению в хозяйственный оборот федеральных земельных участков.

Так, согласно паспорту Госпрограммы 39 с июня 2022 года целью управления федеральным имуществом стало обеспечение к 2024 году роста доходов не менее чем в 1,4 раза (к уровню 2021 года)<sup>9</sup>. В комплекс процессных мероприятий «Управление федеральным имуществом» Госпрограммы 39 (далее – КПМ) включены мероприятия Росимущества по увеличению доходов от сдачи в аренду федеральных земельных участков. Показателей, характеризующих реализацию полномочий Росимущества по обеспечению пользователей федерального уровня земельными участками, Госпрограмма 39, соответствующий ведомственный проект и КПМ не предусматривают.

Таблица 1. Объем бюджетных ассигнований на реализацию КПМ

млн руб.

Период утверждения	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.
Подпрограмма «Управление федеральным имуществом» 2021 год	4 015,7	3 978,5	4 046,5	4 282,5	-
КПМ на 01.01.2022	-	4 014,5	4 001,5	4 072,3	-
КПМ на 31.12.2022	-	5 706,0	3 932,9	4 072,3	-
КПМ на 01.01.2023	-	-	4 882,8	4 756,7	4 856,8
КПМ на 01.09.2023	-	-	6 569,8	4 756,7	4 868,6

КПМ содержит в качестве задачи Росимущества формирование оптимального состава федерального недвижимого имущества, которое предусмотрено реализовать через выявление неэффективно используемого или используемого не по назначению федерального имущества и перераспределение его между пользователями, а также путем вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, находящихся в федеральной собственности, и объектов федерального имущества. Вместе с тем

9. На начало 2022 года целью Госпрограммы 39 по направлению управления федеральным имуществом являлось обеспечение к 2024 году роста доходов от дивидендных выплат хозяйственных обществ, права акционера (участника) в которых осуществляет Росимущество, не менее чем в два раза (к уровню 2021 года).

Паспортом Подпрограммы «Управление федеральным имуществом» в качестве ожидаемых результатов ее реализации предусмотрена передача в аренду с 2021 по 2024 год более чем 11 тыс. земельных участков (указанный ожидаемый результат утратил силу 31 декабря 2021 года).

показателей, оценивающих формирование оптимального состава федерального недвижимого имущества, в КПМ не предусмотрено.

На начало 2022 года паспортом КПМ запланированы абсолютные значения мероприятий (результатов) по вопросам, связанным с управлением федеральными земельными участками, которые в мае 2022 года заменены на условные единицы, связанные с исполнением соответствующих годовых планов (планов-графиков).

Таблица 2. Плановые значения мероприятий КПМ на начало 2022 года

Наименование мероприятий (результатов)	Базовое значение	2022 г.	2023 г.	2024 г.
Вовлечены в гражданско-правовые отношения земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, ед.	2 500	2 700	2 900	3 100
Проведены кадастровые и иные специализированные работы, в том числе в целях внесения сведений в ЕГРН, а также публикации информационных сообщений в СМИ в целях обеспечения вовлечения земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в хозяйственный оборот, га	90 000	100 000	110 000	115 000

Фактически содержание показателей КПМ отражает исключительно деятельность Росимущества по передаче в аренду и проведению кадастровых работ в отношении федеральных земельных участков. Мероприятия по анализу иного возможного использования земельных участков Росимуществом не разработаны и не реализуются, что подтверждается наличием земельных участков, составляющих казну Российской Федерации и не вовлеченных в хозяйственный оборот, но фактически используемых третьими лицами.

Росреестром с 2022 года реализуется ГП НСПД, направленная на создание, развитие и обновление систем пространственных данных в качестве комплексной основы для повышения эффективности использования и оборота земельных ресурсов. Непосредственных целей по вовлечению в оборот государственных земельных участков ГП НСПД не предусматривает, а ее реализация призвана повысить качество государственных услуг по осуществлению государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав, а также обеспечить полноту и качество сведений в ЕГРН в объеме 95 % к концу 2030 года.

Особое внимание вопросам определения границ административных образований и территориальных зон уделено в перечне поручений Президента Российской Федерации<sup>10</sup> по вопросам реализации ГП НСПД, согласно которым соответствующие работы должны быть завершены до начала 2027 года.

10. Перечень поручений Президента Российской Федерации от 11 августа 2022 г. № Пр-1424.

Кроме того, ГП НСПД содержит два показателя, характеризующие результаты контрольной (надзорной) деятельности в отношении использования земельных участков, целевые значения которых в 2022 году Росреестром перевыполнены, несмотря на мораторий на проведение проверок<sup>11</sup>.

Целями Госпрограммы СХЗ по вовлечению в оборот земель являются получение достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах 100 % земель сельскохозяйственного назначения, включая количественные и качественные характеристики сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в оборот; вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения площадью не менее 13 234,8 тыс. га к концу 2030 года; предотвращение выбытия и сохранение мелиорированных земель в сельскохозяйственном обороте к концу 2030 года на площади не менее 3 688,6 тыс. га.

Одной из ключевых задач подпрограммы «Стратегическое управление лесным хозяйством» Госпрограммы Лес является повышение качества лесного проектирования, а реализация данной задачи характеризуется достижением двух показателей Госпрограммы Лес, направленных на увеличение доли площади земель лесного фонда с установленными границами лесничеств до 100 % и на увеличение доли лесничеств, информация о границах которых внесена в ЕГРН, до 100 % (достижение планового значения запланировано в 2024 году).

Сведения о реализации Госпрограммы 39, ГП НСПД и Госпрограммы СХЗ приведены в приложении № 2 к отчету.

К документам, определяющим направления государственной политики по вовлечению в хозяйственный оборот земельных ресурсов и регулирующим отношения, связанные с предоставлением земельных участков на Дальнем Востоке и в Арктической зоне Российской Федерации, относится Закон № 119-ФЗ<sup>12</sup>, анализ реализации которого приведен в пункте 7.3.3 отчета.

Участие уполномоченных органов в разработке документов стратегического планирования управления земельными ресурсами в большинстве случаев осуществляется в качестве соисполнителей поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, сведения о реализации которых приведены в приложении № 3 к отчету.

- 
11. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».
  12. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 119-ФЗ).

Субъектами Российской Федерации проводится работа по долгосрочному стратегическому планированию в сфере вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот в формах реализации стратегий социально-экономического развития региона, государственных программ управления земельно-имущественным комплексом<sup>13</sup>, программ эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения<sup>14</sup> и схем территориального планирования<sup>15</sup>, сведения о которых приведены в приложении № 4 к отчету.

Уполномоченные органы субъектов Российской Федерации участвуют в работе оперативных штабов, созданных при территориальных органах Росреестра, по проведению анализа эффективности использования земельных участков для определения возможности вовлечения их в оборот в целях жилищного строительства. Кроме того, проводятся мониторинг состояния земель сельскохозяйственного назначения<sup>16</sup> и проверки использования земельных участков<sup>17</sup>. В ряде регионов утверждены методики проведения оценки эффективности использования недвижимого имущества, включая земельные участки, аналогичные Методике № 2645-р<sup>18</sup>.

- 
13. Владимирская, Воронежская, Курская, Тверская, Тульская и Магаданская области, республики Бурятия и Коми, Еврейская автономная область, Камчатский край, Хабаровский край.
  14. Курская, Липецкая, Рязанская, Тульская и Ярославская области, Республика Бурятия, Красноярский край.
  15. Волгоградская, Ивановская области, Ненецкий автономный округ, Хабаровский край.
  16. Белгородская, Воронежская, Рязанская, Тамбовская и Смоленская области.
  17. Сотрудниками муниципального земельного контроля городских округов Московской области в 2021 году проведены контрольные мероприятия без взаимодействия с правообладателями земель (обследований) в отношении 164,2 тыс. земельных участков, выявлено нарушений в отношении 49,7 тыс. земельных участков, устранено нарушений в отношении 2,5 тыс. земельных участков, наложены штрафы за нарушения земельного законодательства в размере 22 млн рублей, начислен земельный налог с повышенной ставкой за нецелевое использование земель в сумме 808 млн рублей. В 2022 году: проведено контрольных мероприятий – 175,5 тыс. земельных участков, выявлено нарушений – 104,3 тыс. земельных участков, устранено нарушений – 10,8 тыс. земельных участков, начислен земельный налог с повышенной ставкой за нецелевое использование земель – 1 628 млн рублей. В 2023 году: проведено контрольных мероприятий – 131,5 тыс. земельных участков, выявлено нарушений – 67,7 тыс. земельных участков.
  18. Методика определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 2645-р (далее – Методика № 2645-р).  
Постановлением Правительства Архангельской области от 21 марта 2022 г. № 142-пп утверждена методика проведения оценки эффективности использования недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности Архангельской области. Постановлением Правительства Магаданской области от 12 мая 2021 г. № 377-пп утвержден Порядок оценки эффективности использования государственного имущества Магаданской области.

## 7.1.2. Оценка мер государственного регулирования распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, в целях выявления пробелов и противоречий, препятствующих вовлечению в оборот

ФОИВ, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию земельных отношений, является Росреестр<sup>19</sup>, которым в исследуемый период разработаны семь законопроектов и проекты трех актов Правительства Российской Федерации по указанным вопросам.

Так, разработаны и приняты нормы, обеспечивающие сокращение сроков предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства<sup>20</sup>, снятие административных барьеров при реализации масштабных инвестиционных проектов<sup>21</sup>, возможность предоставления Фонду по сохранению и развитию Соловецкого архипелага земельных участков под строительство в безвозмездное пользование<sup>22</sup>, установление порядка проведения электронных аукционов по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности<sup>23</sup>, развитие принципа предсказуемости расчета размера арендной платы<sup>24</sup> и определения ставок<sup>25</sup>.

В работе находятся законопроекты по совершенствованию процедуры предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на торгах, а также по упрощению порядка образования и предоставления земельных участков для осуществления предпринимательской деятельности путем перераспределения земель (приложение № 5 к отчету).

- 
19. В соответствии с подпунктом 5.26 (7) Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457. За исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых природных территорий и объектов.
  20. Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 509-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 3<sup>5</sup> Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».
  21. Федеральный закон от 1 мая 2022 г. № 123-ФЗ «О внесении изменения в статью 39<sup>8</sup> Земельного кодекса Российской Федерации».
  22. Федеральный закон от 28 мая 2022 г. № 144-ФЗ «О внесении изменения в статью 39<sup>10</sup> Земельного кодекса Российской Федерации».
  23. Федеральный закон от 7 октября 2022 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и признании утратившей силу части 7 статьи 34 Федерального закона «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
  24. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2021 г. № 2552.
  25. Постановления Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2021 г. № 2204 и от 10 февраля 2023 г. № 191.

В августе 2023 года<sup>26</sup> Правительством Российской Федерации утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию законодательства Российской Федерации, направленного на повышение эффективности использования земель, реализация которого призвана урегулировать вопросы применения видов разрешенного использования земель, соразмерности предоставляемых земельных участков, наполнения ЕГРН достоверными сведениями, совершенствование процедуры предоставления земельных участков на торгах. Актуализация порядка передачи федеральных земель на иной уровень публичной собственности в указанный план мероприятий не включена.

На распоряжение федеральными земельными ресурсами уполномочены Росимущество<sup>27</sup>, Минобороны России<sup>28</sup>, УДП<sup>29</sup>, Росморречфлот<sup>30</sup>, Росавиация<sup>31</sup>, а также Рослесхоз в случаях, когда указанные полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В ряде случаев при выявлении неиспользуемого имущества уполномоченные органы принимают решения о передаче такого имущества в казну Российской Федерации. Реализация указанных решений требует длительного межведомственного согласования, разрешения спорных вопросов, что не способствует эффективному использованию имущества.

Правительственной комиссией, образованной постановлением Правительства Российской Федерации № 632<sup>32</sup>, в соответствии с Законом № 161-ФЗ<sup>33</sup> принимаются решения об использовании находящихся в федеральной собственности земельных участков, включая осуществление юридически значимых действий АО «ДОМ.РФ», о передаче неэффективно используемых федеральных земельных участков, предоставленных в пользование федеральным

- 
26. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 августа 2023 г. № 2270-р.
  27. В соответствии с Положением о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 432.
  28. В соответствии с Положением о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.
  29. В соответствии с Положением об Управлении делами Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 2008 г. № 1370, в отношении имущества, расположенного за пределами Российской Федерации, и земельных участков, предоставленных УДП и подведомственным организациям.
  30. В соответствии с Положением о Федеральном агентстве морского и речного транспорта, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2004 г. № 371.
  31. В соответствии с Положением о Федеральном агентстве воздушного транспорта, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 396.
  32. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2008 г. № 632 «О Правительственной комиссии по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации» (далее – Правительственная комиссия).
  33. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (далее – Закон № 161-ФЗ).

организациям, в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность. Правительственная комиссия также принимает решения о передаче органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению федеральными земельными участками и о прекращении осуществления таких полномочий.

Таблица 3. Сведения о решениях Правительственной комиссии

Показатель	2021 г.	2022 г.	6 мес. 2023 г.
Количество земельных участков, в отношении которых приняты решения о вовлечении в оборот, ед.	168	319	87
Площадь земельных участков, в отношении которых приняты решения о вовлечении в оборот, га	2 956	2 398,2	208,9
Количество земельных участков, переданных АО «ДОМ.РФ», ед.	140	305	45
Площадь земельных участков, переданных АО «ДОМ.РФ», га	2 025	2 147,5	78,6
Количество земельных участков, полномочия в отношении которых переданы субъектам Российской Федерации, ед.	28	14	42
Площадь земельных участков, полномочия в отношении которых переданы субъектам Российской Федерации, га	38	250,7	103,3

В настоящее время не определен уполномоченный орган по контролю за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по управлению федеральными земельными участками. Минфин России устанавливает только содержание и форму предоставления отчетности об осуществлении переданных полномочий<sup>34</sup>.

34. В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 13 Закона № 161-ФЗ уполномоченный ФОИВ осуществляет контроль за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по управлению и распоряжению земельными участками, иными объектами недвижимого имущества, которые находятся в федеральной собственности и в отношении которых принято указанное решение межведомственного коллегиального органа. В силу постановления Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2008 г. № 934 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление отдельных полномочий при реализации Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» Минфин России уполномочен устанавливать содержание и форму представления отчетности об осуществлении переданных Российской Федерацией субъектам Российской Федерации полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами недвижимого имущества, находящимися в федеральной собственности.

По сведениям субъектов Российской Федерации<sup>35</sup>, на практике установленный статьей 12 Закона № 161-ФЗ срок принятия решений Правительственной комиссией<sup>36</sup> (45 дней) не соблюдается, в том числе в связи с длительным межведомственным согласованием.

По состоянию на начало 2023 года АО «ДОМ.РФ» выполняло функции агента в отношении 12 643 земельных участков, на 1 июня 2023 года – 13 058 земельных участков<sup>37</sup> (приложение № 6 к отчету).

Практика АО «ДОМ.РФ» показывает, что федеральные земельные участки, вовлекаемые в оборот в рамках Закона № 161-ФЗ, в соответствии с документами территориального планирования и градостроительного зонирования в ряде случаев размещаются в специальных функциональных и территориальных зонах, которые не предусматривают возможность строительства объектов жилого или коммерческого назначения. Кроме того, во многих случаях на незастроенных федеральных земельных участках в документах территориального планирования условно обозначаются объекты местного / регионального значения, которые не строятся и не планируются к строительству десятилетиями, что препятствует выставлению земельных участков на торги.

Действующие процедуры принятия и внесения изменений в градостроительные документы сложны и длительны<sup>38</sup>, а широкие пределы усмотрения органов, в полномочия которых входит обеспечение градостроительной политики в муниципальном образовании, и отсутствие механизма учета интересов публичных собственников влекут риски ограничения в обороте государственных земельных участков<sup>39</sup>.

С 2014 года прекращение прав подведомственных Минобрнауки России научных организаций на объекты недвижимого имущества и земельные участки осуществляется только при условии принятия отдельного решения Президентом Российской Федерации<sup>40</sup>, что удлиняет процедуру вовлечения в оборот федеральных земель.

- 
35. Сахалинская область, Волгоградская область.
  36. Методическое обеспечение деятельности Правительственной комиссии осуществляет Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, организационно-техническое – Аппарат Правительства Российской Федерации, а информационно-аналитическое – Росимущество.
  37. За 2021–2022 годы и шесть месяцев 2023 года АО «ДОМ.РФ» осуществило уточнение границ в отношении 53 земельных участков общей площадью 184,6 га, в отношении 1 685 земельных участков общей площадью 1 152 га проведены мероприятия по внесению в ЕГРН изменений, касающихся актуализации вида разрешенного использования или категории земельных участков.
  38. Изменение градостроительной документации производится после утверждения документации по планировке территории в течение 90 дней в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации.
  39. По информации АО «ДОМ.РФ».
  40. Поручения Президента Российской Федерации от 27 декабря 2014 г. № Пр-3011, от 15 февраля 2016 г. № Пр-260, от 15 января 2017 г. № Пр-75, оставленные на контроле на основании письма Контрольного управления Президента Российской Федерации от 10 апреля 2023 г. № А8-6588-2.

Согласно статье 296 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) собственник имущества вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное им за учреждением или казенным предприятием на праве оперативного управления. При этом действующим законодательством Российской Федерации принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в связи с прекращением прав на недвижимое имущество, расположенное на данном участке, не предусмотрено.

В соответствии с пунктом 1 статьи 45 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком прекращается при отказе землепользователя от принадлежащего ему права на земельный участок. В этой связи возникают ситуации изъятия собственником в одностороннем порядке объекта недвижимого имущества из оперативного управления организаций без прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, на котором расположен изъятый объект, что не соответствует принципу единства судьбы объекта недвижимости и земельного участка, расположенного на нем, а также препятствует использованию участка в случаях отказа пользователя от прекращения права постоянного (бессрочного) пользования.

По мнению Росреестра, Росимущества, а также субъектов Российской Федерации<sup>41</sup>, вовлечению земель в оборот препятствует недостаточность актуальных данных о земле и недвижимости в ЕГРН, что требует создания новых механизмов для наполнения ЕГРН сведениями о местоположении границ земельных участков и сведениями о зарегистрированных правах на объекты недвижимости. Например, отсутствие в ЕГРН информации относительно расположения испрашиваемых земельных участков в границах особой экономической зоны, а также на территории опережающего развития влечет принятие решения по распоряжению земельным участком неуполномоченным органом (решение принимает Росимущество вместо Минэкономразвития России<sup>42</sup> или Минвостокразвития России<sup>43</sup>).

---

41. Волгоградская область.

42. В соответствии с пунктом 7 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

43. В соответствии с пунктом 8 части 7 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» Минвостокразвития России осуществляет предоставление земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории опережающего развития, в целях обеспечения осуществления деятельности резидентов территории опережающего развития.

С 2021 года Росреестр и Росимущество выполняют работы по сверке сведений ЕГРН и РФИ, а также по регистрации прав на федеральные объекты недвижимости в соответствии с Рекомендациями по сверке ЕГРН и РФИ<sup>44</sup>, сведения о реализации которых приведены в приложении № 7 к отчету.

План проведения верификации, сформированный в 2021 году, включал 336 211 объектов недвижимости, а также 102 430 объектов недвижимости, в отношении которых требовалось осуществление государственной регистрации права собственности Российской Федерации. На 1 июня 2023 года план выполнен на 99,9 и 99,5 % соответственно.

В 2023 году<sup>45</sup> сформирован перечень из 46 619 объектов недвижимости, на которые не зарегистрировано право собственности Российской Федерации, из которых 27 625 объектов составляют имущество казны, а 322 объекта закреплены за подведомственными органам государственной власти организациями, находящимися в состоянии банкротства. Подавляющее большинство объектов недвижимости, право собственности Российской Федерации на которые не зарегистрировано, закреплено за подведомственными Минобороны России учреждениями (приложение № 8 к отчету).

По состоянию на 1 июня 2023 года осуществлена государственная регистрация права собственности субъектов Российской Федерации на 1 459 386 объектов недвижимости (91,43 %) от общего числа объектов (1 596 118).

В ходе сопоставления данных РФИ и ЕГРН о федеральных земельных участках выявлено отсутствие в РФИ сведений о 581 913 участках общей площадью 407,5 млн га, что составляет 59,2 % федеральных земельных участков, учтенных в ЕГРН. Одновременно в РФИ содержатся сведения о 15 556 земельных участках общей площадью 667,6 млн га (3,7 % участков РФИ), сведения о регистрации права собственности Российской Федерации в отношении которых в ЕГРН отсутствуют.

На 1 июня 2023 года разница показателей площади лесных участков, по данным ЕГРН и государственного лесного реестра (ГЛР), составила 7,89 млн га. Площадь лесных участков в данных ЕГРН за весь период применения «лесной амнистии»<sup>46</sup> уменьшилась на 288,6 млн га, в том числе в связи с устранением пересечений границ лесных участков с границами земельных участков иных категорий земель. Вместе с тем проблема наличия

---

44. Рекомендации по работе территориальных органов Росреестра, Госкомрегистра, Севреестра и Росимущества по сверке данных Единого государственного реестра недвижимости и реестра федерального имущества, по внесению отсутствующих в ЕГРН сведений о характеристиках объектов недвижимости, находящихся в собственности Российской Федерации, и регистрации прав на них, направленные совместным письмом Росреестра от 15 марта 2021 г. № 01-1844-МС/21 и Росимущества от 15 марта 2021 г. № АП-18/7722 (Рекомендации по сверке ЕГРН и РФИ).

45. Совместное поручение Росреестра и Росимущества по вопросу сверки данных ЕГРН и РФИ, направленное в территориальные органы в письме от 22 февраля 2023 г. № 01-1506-ТГ/23/ИП-18/7026.

46. Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 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» (далее – «лесная амнистия»).

сведений о пересечении границ земельных участков, планируемых к вовлечению в оборот, с землями лесного фонда, являющимися в силу закона федеральной собственностью, обозначена многими субъектами Российской Федерации<sup>47</sup>.

Отсутствие однозначного описания границ лесничеств в установленной на территории Российской Федерации системе координат приводит к тому, что при согласовании схемы расположения земельного участка согласно заключению уполномоченного органа пересечение образуемого земельного участка с землями лесного фонда отсутствует, а после постановки участка на кадастровый учет в соответствии с новым заключением того же уполномоченного органа указывается на наличие выявленного пересечения с лесным массивом, что является основанием для отказа в предоставлении земельного участка и влечет дополнительные расходы, в том числе региональных бюджетов, на устранение данного пересечения путем исключения земель лесного фонда из границ земельного участка. А в случаях, когда испрашиваемый земельный участок находится в границах особо охраняемых природных территорий, на которые не распространяется «лесная амнистия»<sup>48</sup>, подтверждение права собственности субъекта Российской Федерации осуществляется в судебном порядке, занимающем длительное время, в течение которого вовлечение земельных участков в гражданско-правовой оборот невозможно.

Кроме того, нормативно<sup>49</sup> установлен запрет на устранение противоречий в сведениях ЕГРН о лесных участках в отношении 1 663 лесных участков общей площадью порядка 10,7 млн га, а также в целом по стране выявлено 14,6 тыс. лесных участков площадью 12,6 млн га с видами разрешенного использования, допускающими пересечение границ участка с границами иных лесных участков. Информация о мероприятиях по устранению противоречий в сведениях о лесных участках приведена в приложении № 9 к отчету.

Уполномоченные органы федерального и регионального уровней представили сведения о комплексе неурегулированных проблем, препятствующих эффективному использованию земель (приложение № 10 к отчету). Так, Росимущество, Росреестр и ряд субъектов Российской Федерации<sup>50</sup> отметили необходимость установления правил определения соразмерности площади земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства в целях реализации принципа единства судьбы земельных участков и данных объектов.

---

47. Волгоградская и Смоленская области.

48. В соответствии с частями 3 и 6 статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую».

49. Согласно письму Росреестра от 17 июля 2023 г. № 11-6381-АБ/23, частями 13 и 15 статьи 60<sup>2</sup> Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» установлены условия снятия пересекающегося лесного участка с государственного кадастрового учета.

50. Красноярский край, Челябинская область.

По информации, представленной Минфином России, Минвостокразвития России, Минсельхозом России, Минприроды России, УДП, Россельхозом<sup>51</sup>, указанными органами не формируются критерии потребности (достаточности) земельных ресурсов для обеспечения своей деятельности и деятельности подведомственных организаций, не определяется такая потребность, а также не формируются сведения о земельных ресурсах, находящихся в пользовании и превышающих потребность в земельных ресурсах, в целях вовлечения их в хозяйственный оборот.

Росреестр сообщил о результатах такой работы, проведенной в 2020–2022 годах, и о передаче в казну 42 земельных участков, не используемых подведомственными организациями<sup>52</sup>. УДП и подведомственными ему организациями в исследуемый период поставлены на кадастровый учет 84 земельных участка общей площадью 3 564,6 га в целях вовлечения в оборот.

В апреле 2023 года Правительством Российской Федерации<sup>53</sup> поручено федеральным государственным органам – правообладателям федерального имущества сформировать перечни неиспользуемого, неэффективно используемого, используемого не по назначению, избыточного имущества и до 1 июня 2023 года представить в Росимущество предложения по передаче указанного имущества в казну Российской Федерации или по его вовлечению в хозяйственный оборот через Правительственную комиссию<sup>54</sup>.

Во исполнение указанного поручения Минфин России, Минстрой России, Росимущество и Росреестр с участием заинтересованных органов и организаций также формируют план мероприятий («дорожную карту») по совершенствованию законодательства в сфере управления государственным имуществом, предусматривающий в том числе изменение порядка изъятия неиспользуемого или используемого не по назначению федерального имущества и порядка принятия решений о его безвозмездной передаче на иной уровень публичной собственности.

---

51. Письмо Минфина России от 17 июля 2023 г. № 01-06-14/28-66397, Минвостокразвития России от 17 июля 2023 г. № ЭН-02-13/9565, письмо Минсельхоза России от 14 июля 2023 г. № СХ-15-16/16795, письма Минприроды России от 20 июля 2023 г. № 02-19-28/26430 и от 11 августа 2023 г. № 08-19-28/29741, письмо УДП от 17 июля 2023 г. № УДИ-2-4486 УД, письмо Россельхоза от 11 июля 2023 г. № АВ-03-51/16310-ДСП.

52. Росреестром согласован 51 отказ от права постоянного (бессрочного) пользования, 42 из них переданы в казну Российской Федерации, в отношении 2 земельных участков изменен вид разрешенного использования. В настоящее время Росреестром подано исковое заявление к ТУ Росимущества в Московской области об изъятии земельного участка с кадастровым номером 50:03:0030380:722 площадью 1,6 га, находящегося на праве постоянного (бессрочного) пользования Росреестра, в казну Российской Федерации.

53. Протокол заседания Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2023 г. № 11.

54. Минобрнауки России письмом от 1 июня 2023 г. № МН-21/1979-АГ в Росимущество направлен перечень неиспользуемых, избыточных 345 земельных участков общей площадью 3 060,0 га, возможных к передаче в казну Российской Федерации или использованию согласно Закону № 161-ФЗ.

В целях реализации Подпрограммы 2021 года и Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах<sup>55</sup> утверждена Методика № 2645-р, которая направлена на формирование необходимой имущественной основы деятельности публично-правовых образований, включая государственные (муниципальные) предприятия и учреждения, вовлечение в коммерческий оборот государственной (муниципальной) инфраструктуры, оптимизацию расходов на содержание имущества и увеличение доходов бюджетов посредством эффективного управления им.

Методикой № 2645-р<sup>56</sup> предусмотрены оценка оптимальности состава имущества и принятие решений о перераспределении имущества в случаях выявления излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества, включая земельные участки, путем передачи на иной уровень публичной собственности или приватизации. Вместе с тем механизмы, предусмотренные Методикой № 2645-р, не используются в целях оптимизации земель, находящихся в распоряжении федеральных пользователей.

Пунктом 21 Методики № 2645-р в отношении федеральных земельных участков определены показатели эффективности управления и распоряжения ими: «Процент сокращения площади земельных участков государственной (муниципальной) казны, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков государственной (муниципальной) казны в 2012 году (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте)» и «Площадь земельных участков, находящихся в государственной (муниципальной) собственности, в отношении которых сформированы и уточнены границы, а также внесены сведения в Единый государственный реестр недвижимости»<sup>57</sup>. Однако первый из указанных показателей не применяется федеральными уполномоченными органами в связи с отсутствием планового значения показателя, характеризующего эффективность управления и распоряжения земельными участками<sup>58</sup>.

По состоянию на 1 октября 2023 года в Методику № 2645-р изменения в части установления показателей, характеризующих эффективность управления

---

55. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2019 г. № 117-р.

56. В соответствии с пунктами 14, 18 и 20 Методики № 2645-р.

57. По форме отчетности, предусмотренной таблицей 9 приложения к Методике № 2645-р ФОИВ при управлении и распоряжении государственным имуществом обязаны руководствоваться данной Методикой и ежегодно, до 15 июля года, следующим за отчетным, размещать в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (далее – ГАИС «Управление») соответствующую отчетность.

58. По информации, представленной в письме Минфина России от 31 августа 2022 г. № 01-04-03/28-84664, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2020 г. № 2386 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» Подпрограмма 2021 года вошла в состав Госпрограммы 39 и в новой редакции не предусматривает вышеуказанный показатель (индикатор).

и распоряжения земельными участками, не внесены, а также не доработана ГАИС «Управление» в целях реализации возможностей оценки эффективности управления и распоряжения земельными участками.

Вместе с тем наличие значительного количества федеральных земельных участков, не используемых по назначению, подтверждено результатами инвентаризации земель на территории Северо-Кавказского федерального округа, проведенной во исполнение поручения Правительства Российской Федерации<sup>59</sup>, в ходе которой выявлено 296 неиспользуемых федеральных земельных участков<sup>60</sup>. При этом вовлечение в оборот ряда земельных участков возможно после прекращения права постоянного (бессрочного) пользования ими, что требует длительных процедур согласования.

Росимущество, Минобороны России и УДП<sup>61</sup> надлежит обеспечивать ежегодный мониторинг и анализ отчетности, предусмотренной Методикой № 2645-р, и ежегодное представление доклада в Минфин России для последующего представления его в Правительство Российской Федерации.

Росимущество отчиталось о достижении в 2022 году целевого значения показателя по формированию, уточнению границ федеральных земельных участков и внесению соответствующих сведений в ЕГРН. Минобороны России сообщило о невозможности направления доклада за 2021 год в связи с наличием ограничительной пометки на сведениях<sup>62</sup>.

Минфином России утвержден внутренний проект<sup>63</sup> со сроком реализации до 1 декабря 2023 года и результатами по вовлечению в хозяйственный оборот объектов культурного наследия и определению целевой функции объектов государственной казны Российской Федерации, включая земельные участки.

- 
59. Пункт 5 перечня поручений Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю.П. Трутнева по итогам рабочей поездки в Северо-Кавказский федеральный округ от 16 октября 2020 г. № ЮТ-П47-13248.
60. Согласно письму Росимущества от 19 февраля 2021 г. № АШ-10/5279 в период с 5 декабря 2020 года по 25 января 2021 года территориальными органами Росимущества субъектов Северо-Кавказского федерального округа совместно с межведомственной комиссией проведена инвентаризация, в рамках которой проинвентаризировано 12 539 земельных участков и выявлено 296 земельных участков, находящихся в федеральной собственности и не используемых по назначению.
61. В соответствии с пунктами 6 и 7 распоряжения Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 2645-р. Форма отчетности по показателям, характеризующим эффективность управления и распоряжения земельными участками (таблица 9 к Методике № 2645-р), подлежит заполнению только Росимуществом.
62. Письмо Минобороны России от 19 мая 2022 г. № 141/16778.
63. Внутренний проект от 14 марта 2023 г. № 25-05-12/ВН-11031 «Создание условий для вовлечения в хозяйственный оборот имущества государственной казны Российской Федерации с использованием цифровых технологий».

Методические рекомендации утверждены приказом Росимущества<sup>64</sup>, согласно которому руководителям территориальных органов Росимущества поручено до 1 октября 2023 года определить целевые функции в отношении не менее чем 30 % земельных участков, находящихся в казне Российской Федерации. Плановые показатели по определению целевых функций земельных участков на будущие периоды Росимущество планирует разработать после 1 октября 2023 года. Кроме того, Методические рекомендации ограничены в применении и не распространяются на федеральные земельные участки, предоставленные в пользование (приложение № 11 к отчету).

В большинстве субъектов Российской Федерации уполномоченными органами не проводится анализ практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, а осуществляются мероприятия по выявлению земельных участков, возможных к вовлечению в оборот в целях реализации инвестиционных проектов и жилищного строительства, и мониторингу распоряжения ими, что обусловлено реализацией планов по достижению национальных целей развития Российской Федерации<sup>65</sup>. Вместе с тем в ряде регионов анализ вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков осуществляется в рамках контрольных мероприятий<sup>66</sup>, в ходе аналитического учета использования земельных ресурсов<sup>67</sup>, включая невостребованные земельные доли из земель сельскохозяйственного назначения<sup>68</sup> (приложение № 12 к отчету).

Взаимодействие субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с уполномоченными федеральными органами при распоряжении земельными участками осуществляется в рамках разграничения полномочий по распоряжению имуществом в соответствии с нормами законодательства, в том числе с Росимуществом и Минобороны России по вопросам передачи земельных участков на другой уровень публичной собственности, с Росреестром – по осуществлению государственного кадастрового учета и регистрации прав, а также проведению комплексных кадастровых работ при долевом их финансировании, с Россельхознадзором – по принудительному изъятию неиспользуемых по целевому назначению земельных участков, с Рослесхозом – по переводу земель лесного фонда в другие категории.

- 
64. Методические рекомендации об определении целевых функций земельных участков, находящихся в казне Российской Федерации, утверждены приказом Росимущества от 5 июля 2023 г. № 138 (далее – Методические рекомендации) «О внесении изменений в приказ Росимущества от 28 июня 2022 г. № 145 «О систематизации учета объектов государственной казны Российской Федерации».
65. Национальные цели развития Российской Федерации определены Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
66. Владимирская, Московская и Смоленская области, Республика Бурятия.
67. Волгоградская, Калужская, Мурманская, Ростовская, Тверская, Тульская области, Республика Карелия, Красноярский край, Приморский край.
68. Республика Бурятия, Приморский край, Смоленская область.

Росреестром организовано взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного управления по наполнению ЕГРН достоверными и полными сведениями, а также по выявлению земельных участков в рамках реализации проектов «Земля для стройки» и «Земля для туризма». В этих целях со всеми субъектами Российской Федерации заключены соглашения об информационном взаимодействии и подписаны годовые планы мероприятий («дорожные карты») наполнения ЕГРН необходимыми сведениями.

Вместе с тем сохраняется проблема отсутствия консолидированных и верифицированных эталонных цифровых данных о земле и недвижимости в государственных информационных системах. Например, распространенным основанием для отказа в передаче федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности или в частную собственность является отсутствие сведений в ЕГРН о расположенном объекте недвижимого имущества на испрашиваемом земельном участке. На 1 ноября 2023 года в ЕГРН внесены связи с земельными участками в отношении 34 119 550 объектов капитального строительства<sup>69</sup> (87,08 %).

Участие представителей экспертных организаций, профессиональных сообществ, бизнес-сообществ и гражданского общества в решении вопросов вовлечения в оборот земельных ресурсов осуществляется в предусмотренных законодательством формах: оценки регулирующего воздействия и независимой экспертизы проектов нормативных правовых актов, общественного обсуждения документов градостроительного планирования, а также посредством участия в работе общественных и экспертных советов при уполномоченных органах.

Участники социологического опроса компаний об их опыте приобретения, аренды и установления сервитута федеральных земельных участков, проведенного Счетной палатой<sup>70</sup>, отмечали недостаточность информации о реализуемых земельных участках, сложные бюрократические процедуры и высокую стоимость покупки.

### Характеристика земельных участков, составляющих государственную казну Российской Федерации

По состоянию на 31 декабря 2022 года<sup>71</sup> в собственности Российской Федерации находилось 1 074 193 земельных участка, что составляет 93 % от общего числа

---

69. По сведениям Росреестра, 100 % ОКС не могут быть привязаны к земельным участкам, в связи с тем что земельные участки под ОКС могут быть не сформированы либо права пользования земельными участками оформлены на условиях публичного сервитута.

70. Социологический опрос проводился онлайн в период с июня по сентябрь 2023 года. Анкета распространялась через ассоциации компаний и фонды в сфере сельского хозяйства, а также непосредственно среди компаний, которые принимали участие в торгах на приобретение / аренду / установление сервитута федеральных земельных участков (n = 164).

71. Согласно отчетности Росреестра: форма № ОИ-ЕГРН «Обобщенная информация, полученная на основе сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости».

земельных участков, права на которые зарегистрированы в ЕГРН. В отношении 873 456 федеральных земельных участков зарегистрировано обременение в виде аренды, в отношении 5 971 участка – сервитут, в отношении 24 864 участков – безвозмездное срочное пользование, в том числе в отношении 3 126 участков в рамках Закона № 119-ФЗ, в отношении 26 849 участков в 2022 году в ЕГРН зарегистрированы сделки.

Рисунок 2

## Распределение федеральных земельных участков по категориям земель



По сведениям Росреестра<sup>72</sup>, на начало 2023 года в государственной казне Российской Федерации числится 1 344,0 млн га земель, из которых передано федеральным государственным унитарным предприятиям на праве аренды 38,9 млн га, а 39,5 млн га передано на праве постоянного (бессрочного) пользования федеральным казенным и государственным учреждениям.

По состоянию на 1 января 2023 года<sup>73</sup> количество земельных участков категории «земли лесного фонда», сведения о которых содержатся в ЕГРН, составляло 720 417 участков, или почти 95 % федеральных земельных участков. Границы в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены для 585 682 лесных участков (81,3 %).

В соответствии со статьей 83 Лесного кодекса Российской Федерации (далее – ЛК РФ) ряд полномочий Российской Федерации в области лесных отношений, в том числе по управлению земельными участками, переданы субъектам Российской Федерации, которыми обеспечиваются принятие и реализация соответствующих государственных программ регионов. При этом оценка эффективности управления земельными участками лесного фонда не проводится. Кроме того, существует проблема регистрации прав на земельные участки лесного фонда, связанная с отсутствием однозначного определения уполномоченного органа, выступающего при регистрации от имени Российской Федерации, что влечет неполноту данных в ЕГРН и РФИ о лесных участках<sup>74</sup>. Так, на начало августа 2023 года в РФИ отсутствуют сведения о 340 784 лесных участках, права федеральной собственности на которые зарегистрированы (58,8 % данных ЕГРН).

Таблица 4. Сведения о закреплении земель сельскохозяйственного назначения\*

ФОИВ	Общее кол-во земельных участков, ед.	Общая площадь земельных участков, га	В том числе на правах						Правовой статус не определен	
			постоянного бессрочного пользования		аренды		иных правах			
			га	%	га	%	га	%	га	%
Минсельхоз России	3 693	285 550,7	269 292,5	94,3	8 575,4	3	32,6	0	7 650,1	2,7
Минздрав России	21	630,4	630,4	100	-	-	-	-	-	-

72. Согласно отчетности Росреестра: форма № 17 «Информация для ведения мониторинга оценки эффективности управления федеральным имуществом».

73. Письмо Росреестра от 2 февраля 2023 г. № 01-0820-ТГ/23.

74. Согласно письму Росреестра от 17 июля 2023 г. № 11-6381-АБ/23.

ФОИВ	Общее кол-во земельных участков, ед.	Общая площадь земельных участков, га	В том числе на правах						Правовой статус не определен	
			постоянного бессрочного пользования		аренды		иных правах			
			га	%	га	%	га	%	га	%
Минобороны России	247	56 796,5	43 464,9	76,5	0,3	-	3 582,7	6,3	9 748,7	17,2
Минобрнауки России	3 499	2 095 647,1	1 900 321,6	90,7	82 929,4	4	79 325,2	3,8	33 070,9	1,6
Минприроды России	692	10 777 532,4	10 386 278,1	96,4	285 979,1	2,7	12 254,5	0,1	93 020,7	0,9
Росрыболовство	56	5 805,1	5 775,8	99,5	-	-	-	-	29,3	0,5
Росгидромет	351	88,7	84,4	95,3	0,3	0,3	2,2	2,5	1,7	2
ФСИН России	689	200 380,1	187 005,3	93,3	9 529,8	4,8	3 845,0	1,9	-	-
<b>Всего</b>	<b>9 248</b>	<b>13 422 431,0</b>	<b>12 792 853,0</b>	<b>95,3</b>	<b>387 014,3</b>	<b>2,9</b>	<b>99 042,2</b>	<b>0,7</b>	<b>143 521,4</b>	<b>1,1</b>

\* Согласно данным Доклада о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения Российской Федерации за 2021 год.

С 2015 по 2022 год из земель сельскохозяйственного назначения было выделено 4 млн га, что связано с возможностью их перевода в другие категории земель<sup>75</sup>.

За исследуемый период Минсельхозом России издано 17 распоряжений о переводе земель сельскохозяйственного назначения общей площадью 320,4 га, Рослесхозом рассмотрено 917 ходатайств о переводе земель лесного фонда в земли иных категорий, принято 95 распоряжений Правительства Российской Федерации о переводе земель лесного фонда общей площадью 680 тыс. га. По сведениям субъектов Российской Федерации, уполномоченными региональными органами и органами местного самоуправления из состава земель сельскохозяйственного назначения осуществлялся перевод преимущественно в земли населенных пунктов (1 257 земельных участков площадью 1 864 тыс. га)<sup>76</sup>.

75. Полномочия по переводу земель сельскохозяйственного назначения реализуют федеральные, региональные уполномоченные органы и органы местного самоуправления.

76. Кроме того, переведено из земель сельскохозяйственного назначения 17,0 тыс. га (6 земельных участков) в земли запаса, 5,1 тыс. га (321 земельный участок) – в земли лесного фонда, 1,3 тыс. га (25 земельных участков) – в земли особо охраняемых природных территорий.

Таблица 5. Сведения об изменении площадей по категориям земель за 2022 год

тыс. га

Наименование категории	На 01.01.2022	На 01.01.2023	Изменение
Земли сельскохозяйственного назначения	379 701,7	379 158,0	-543,7
Земли населенных пунктов	20 613,7	20 665,9	52,2
Земли промышленности, транспорта, связи и иного назначения	17 754,9	17 806,1	51,2
Земли особо охраняемых территорий и объектов	50 376,3	50 492,4	116,1
Земли лесного фонда	1 127 944,5	1 128 450,7	506,2
Земли водного фонда	28 080,1	28 080,0	-0,1
Земли запаса	88 100,4	87 918,5	-181,9

В целях сохранения земель сельскохозяйственного назначения Минсельхозом России отмечается необходимость пересмотра порядка согласования документов территориального планирования, которые, как правило, учитывают земельные ресурсы как пространственный базис для развития территории в рамках реализации градостроительной деятельности без учета специфики земель сельскохозяйственного назначения как основного средства производства в агропромышленном комплексе, что влечет вероятность необоснованного вывода из сельскохозяйственного производства указанной категории земель.

В государственной казне Российской Федерации числятся земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома<sup>77</sup>. В соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации такого рода земельные участки принадлежат на праве общей долевой собственности собственникам помещений в многоквартирном доме. Таким образом, право собственности Российской Федерации зарегистрировано на земельные участки, принадлежащие третьим лицам в соответствии с законом<sup>78</sup>.

В отношении таких земельных участков сохраняются в ЕГРН записи о праве собственности Российской Федерации, несмотря на его прекращение в силу закона, в связи с чем требуется предусмотреть порядок погашения такой записи.

77. По результатам выгрузки РФИ по совокупности значений граф «Вид разрешенного использования» и «Иной вид разрешенного использования» 241 земельный участок общей площадью 18 757,9 кв. м предназначен (может быть использован) для размещения многоквартирных жилых домов.

78. В случаях, если такие земельные участки соответствуют требованиям действующего законодательства, предъявляемым к земельным участкам, образованным непосредственно под многоквартирным жилым домом.

Проблемы вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков в ряде случаев объясняются характеристиками участков. Так, значительное количество федеральных земельных участков имеет сложную конфигурацию и/или минимальную площадь, что не позволяло использовать их как в целях строительства, так и в целях реализации государственных полномочий<sup>79</sup>.

## 7.2. Оценка практики отчуждения земельных участков, находящихся в федеральной собственности

### 7.2.1. Оценка результатов деятельности уполномоченных органов по отчуждению земельных участков, находящихся в федеральной собственности

Порядок отчуждения федеральных земельных участков уполномоченными органами и организациями регулируется ЗК РФ и рядом специальных законов о приватизации, в том числе арендуемого имущества<sup>80</sup>, постановлениями Правительства Российской Федерации, изданными в рамках реализации федеральных законов, приказами Росимущества и Росреестра, а также поручениями и инструктивными письмами, направленными в территориальные органы Росимущества (приложение № 13 к отчету).

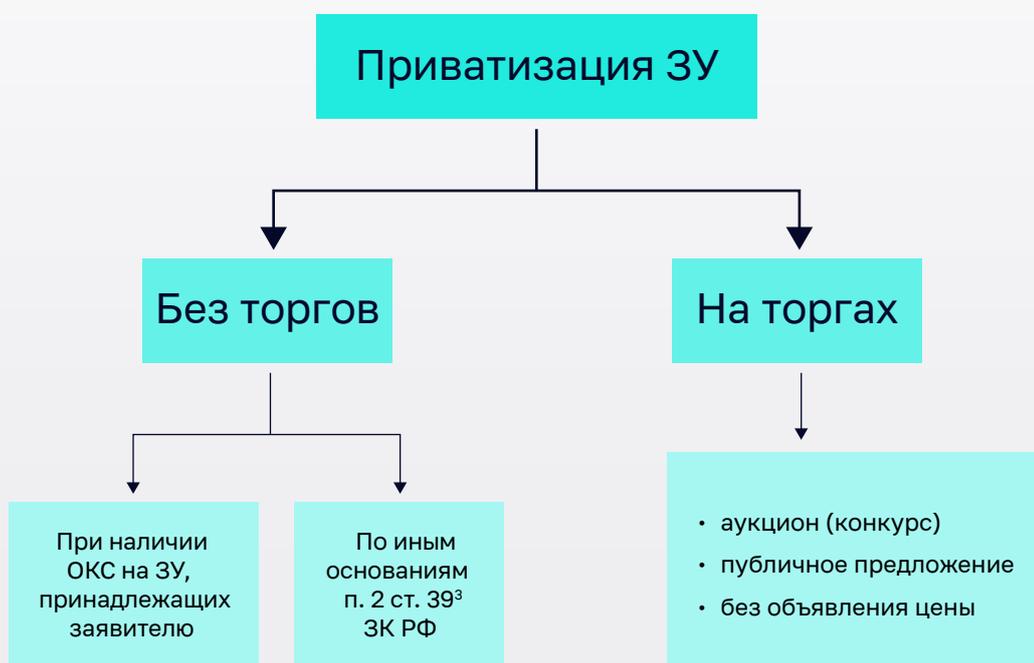
Выбор порядка отчуждения зависит от характеристик земельного участка, включая категорию земель, вида разрешенного использования (далее – ВРИ), наличия обременений и объектов капитального строительства (далее – ОКС), а также субъектного состава заявителей.

- 
79. Например, на территории Ростовской области более 27 % федеральных земельных участков, составляющих казну Российской Федерации и свободных от обременений, являются участками, площадь которых не превышает 200 кв. м. Ту Росимущества в Волгоградской области «малая площадь участков» выделена в качестве причины, препятствующей возможности вовлечения земель в хозяйственный оборот, в отношении 29 земельных участков (14,8 %) из совокупности 196 свободных земельных участков, потенциально возможных для вовлечения в хозяйственный оборот. Также территориальным органом Росимущества предложено рассмотреть возможность прекращения права собственности Российской Федерации на более 200 федеральных земельных участков площадью до 10 кв. м, находящихся на территории Республики Карелия, которые были включены в состав имущества государственной казны Российской Федерации после прекращения права хозяйственного ведения ФГУП «РТРС».
80. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее – Закон № 178-ФЗ), Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 159-ФЗ).

В силу статьи 32<sup>1</sup> Закона № 178-ФЗ приватизация<sup>81</sup> имущественных комплексов на торгах осуществляется исключительно в электронной форме на одной из восьми электронных площадок<sup>82</sup> одним из десяти способов, указанных в пункте 1 статьи 13 Закона № 178-ФЗ<sup>83</sup>.

Рисунок 3

## Приватизация земельных участков, находящихся в публичной собственности



81. Согласно части 1 статьи 217 ГК РФ под приватизацией государственного и муниципального имущества понимается его передача собственником в собственность граждан и юридических лиц в порядке, предусмотренном законом о приватизации государственного и муниципального имущества.
82. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1447-р утверждены операторы электронных площадок: АО «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан», АО «Единая электронная торговая площадка», АО «Российский аукционный дом», АО «ТЭК – Торг», АО «Электронные торговые системы», ЗАО «Сбербанк – Автоматизированная система торгов», ООО «РТС – тендер», ООО «Электронная торговая площадка ГПБ».
83. На основании пункта 5 статьи 3 Закона № 178-ФЗ и статьи 3 Закона № 159-ФЗ субъекты малого и среднего предпринимательства (далее – СМСП) при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества (фактически это 11 способ приватизации).

Росимуществом в исследуемый период использовались четыре способа: продажа на аукционе, посредством публичного предложения, без объявления цены и внесение в качестве вклада в уставные капиталы акционерных обществ.

Таблица 6. Формы приватизации земельных участков

Вид торгов	Условия	Порядок проведения	Шаг
Аукцион	Открытый по составу участников. Условия в отношении имущества отсутствуют	Право его приобретения принадлежит покупателю, который предложит в ходе торгов наиболее высокую цену за такое имущество	Устанавливается продавцом в фиксированной сумме, составляющей не более 5 % начальной цены продажи, и не изменяется в течение всего аукциона
Конкурс	Определены условия в отношении имущества (например, для ОКН), срок исполнения которых не превышает семи лет	Право приобретения имущества принадлежит тому покупателю, который предложил в ходе конкурса наиболее высокую цену за указанное имущество, при условии выполнения таким покупателем условий конкурса	-
Публичное предложение	-	Последовательное понижение цены первоначального предложения	Устанавливается продавцом в фиксированной сумме, составляющей не более 10 % цены первоначального предложения, и не изменяется в течение всей процедуры продажи. Не ниже цены отсечения
Без объявления цены	Если продажа имущества посредством публичного предложения не состоялась	Претенденты направляют открыто свои предложения о цене в адрес, указанный в информационном сообщении. В случае поступления предложений от нескольких претендентов покупателем признается лицо, предложившее наибольшую цену. В случае поступления нескольких одинаковых предложений о цене покупателем признается лицо, подавшее заявку ранее других лиц	-

\* Объекты культурного наследия, включенные в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее – ОКН).

Участники конкурса, аукциона и публичного предложения перечисляют задаток в размере 20 % начальной цены продажи имущества, составляющей 100 млн рублей и более, и 10 % начальной цены продажи имущества, составляющей менее 100 млн рублей<sup>84</sup>.

Для устранения существовавших противоречий в способах приватизации ОКН совместно с земельными участками в июле 2023 года<sup>85</sup> внесены изменения в Закон № 178-ФЗ, которыми предусмотрено преимущественное право выкупа арендуемых ОКН, находящихся в удовлетворительном состоянии, в рамках Закона № 159-ФЗ разделены способы приватизации ОКН в зависимости от их состояния: ОКН в удовлетворительном состоянии продаются на открытом аукционе, в неудовлетворительном состоянии – на конкурсе с возможностью подачи участниками конкурса более одного ценового предложения. Также установлен отдельный порядок расчета задатка при приватизации ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии. В случаях, если предметом продажи на конкурсе либо продажи на аукционе является ОКН, находящийся в собственности субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга или Севастополя, устанавливается возможность его приватизации без занимаемого ОКН земельного участка.

При наличии на земельных участках, находящихся в публичной собственности ОКС, принадлежащих на праве собственности третьим лицам, возмездное отчуждение участков осуществляется без торгов в соответствии со статьями 39<sup>3</sup> и 39<sup>20</sup> ЗК РФ.

Порядок определения цены земельного участка при предоставлении в собственность без проведения торгов определен постановлением Правительства Российской Федерации № 279<sup>86</sup>. По общему правилу цена земельного участка определяется в размере от его кадастровой стоимости. Однако существуют основания для установления цены в 60 и 2,5 % от кадастровой стоимости земельного участка. В 2018–2023 годах Росимуществом применена льготная ставка выкупа в 2,5 %<sup>87</sup> при продаже 88 земельных участков общей площадью 36,1 га на сумму 39 203,56 тыс. рублей.

---

84. До вступления в силу Федерального закона от 5 декабря 2022 г. № 512-ФЗ и постановления Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2022 г. № 2382 (до 30 декабря 2022 года) размер задатка составлял 20 % вне зависимости от начальной цены имущества.

85. Федеральный закон от 24 июля 2023 г. № 370-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон № 370-ФЗ). Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 октября 2023 г. № 1731 внесены изменения в Положение об организации и проведении продажи государственного или муниципального имущества в электронной форме, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2012 г. № 860, предусматривающие установление порядка проведения продажи ОКН, находящихся в неудовлетворительном состоянии, на конкурсе, в том числе порядок определения «шага конкурса».

86. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 марта 2015 г. № 279 «Об утверждении Правил определения цены земельного участка, находящегося в федеральной собственности, при заключении договора купли-продажи такого земельного участка без проведения торгов» (далее – Правила № 279).

87. В соответствии с подпунктом «б» пункта 4 Правил № 279. При этом в шести случаях применялась ставка выкупа, отличная от 2,5 %.

Необходимо отметить, что ставки выкупа федеральных земельных участков, установленные пунктами 2 и 3 Правил № 279 (100 и 60 %), отличаются от аналогичных ставок выкупа земельных участков, находящихся в региональной и муниципальной собственности, предоставляемых под одинаковые цели. В ряде случаев региональные и муниципальные ставки, устанавливаемые законодательными и иными нормативными правовыми актами соответствующих публичных правовых образований, ниже, чем федеральные<sup>88</sup>.

С 3 июля 2018 года<sup>89</sup> СМСП наделены преимущественным правом выкупа арендуемого ими имущества в рамках Закона № 159-ФЗ<sup>90</sup>. Отмечаются случаи отказа территориальными органами Росимущества (далее – ТО Росимущества) от предоставления преимущественного права выкупа СМСП арендованных земельных участков и последующего заключения договора купли-продажи на основании решения суда<sup>91</sup>.

Основными плановыми документами для Росимущества, характеризующими результаты возмездного отчуждения федеральных земельных участков, являются прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2022–2024 годы и на 2023–2025 годы<sup>92</sup> и перечень федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период, на 2023–2025 годы<sup>93</sup>.

- 
88. Например, в соответствии с постановлением Правительства Волгоградской области от 26 июня 2012 г. № 142-п «Об установлении порядка определения земельных участков, находящихся в государственной собственности Волгоградской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, при заключении договоров купли-продажи таких земельных участков без проведения торгов» установлена цена выкупа в 15 % кадастровой стоимости при продаже земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, 3 % – при продаже земельных участков, на которых расположены индивидуальные жилые дома либо индивидуальные гаражи для хранения личного автотранспорта.
89. С даты вступления в силу Федерального закона от 3 июля 2018 г. № 185-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях расширения имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства».
90. В исследуемом периоде в Росимущество поступило 227 обращений, включая жалобы (162 позиции в перечне), на выкуп 361 земельного участка СМСП.
91. С 2018 года возбуждено 47 судебных дел по вопросам СМСП, из которых по 21 судебному делу СМСП отказано в удовлетворении требований, по 14 судебным процессам требования признаны обоснованными, 12 судебных дел по состоянию на 31 мая 2023 года находились на рассмотрении. Например, решением Арбитражного суда Владимирской области от 27 декабря 2022 г. по делу № А11-9610/2022 признан незаконным отказ МТУ Росимущества во Владимирской, Ивановской, Костромской и Ярославской областях от 22 июля 2022 г. № 33-МР-09/16049 в предоставлении в собственность земельного участка с кадастровым номером 44:07:023601:795.
92. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2019 г. № 3260-р (с изменениями от 30 декабря 2021 г. № 3993-р, от 2 декабря 2022 г. № 3718-р).
93. Утвержден приказом Минфина России от 15 декабря 2022 г. № 553.

Условия приватизации федерального имущества, предусматривающие определение его состава, способа приватизации и начальной цены, определяются Росимуществом либо по его поручению ТО Росимущества<sup>94</sup>.

В соответствии с пунктом 1 статьи 15 Закона № 178-ФЗ, пунктом 8 Правил разработки прогнозных планов (программ) приватизации государственного и муниципального имущества<sup>95</sup> и пунктом 2 Регламента государственной информационной системы «Официальный сайт Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru)»<sup>96</sup> на сайте размещаются прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и ежегодные отчеты о результатах приватизации федерального имущества, перечень федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период, решения об условиях приватизации имущества.

При этом полномочия по размещению на сайте ([www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru)) указанных документов и сведений не закреплены ни за одним ФОИВ, что влечет ненадлежащее информирование заинтересованных лиц о приватизации федерального имущества<sup>97</sup> и риски снижения конкуренции.

В целях осуществления предпродажной подготовки с июня 2023 года<sup>98</sup> ТО Росимущества наделены правом самостоятельно принимать решения об изменении ВРИ федеральных земельных участков при условии соблюдения требований технических регламентов, что позволит сократить время на подготовку участков к вовлечению в оборот. Вместе с тем остался не определенным порядок действий ТО Росимущества в части выкупа земельных участков без торгов в случаях необходимости направления дополнительных запросов в целях уточнения характеристик испрашиваемого земельного участка.

- 
94. Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2002 г. № 512 «Об утверждении Правил подготовки и принятия решений об условиях приватизации федерального имущества».
95. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2005 г. № 806.
96. Утвержден приказом Казначейства России от 2 декабря 2021 г. № 38н.
97. Так, по состоянию на 17 июля 2023 года в разделе «Реестр планов приватизации» сайта [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) не были размещены копии распоряжений Правительства Российской Федерации от 20 мая 2022 г. № 1265-р, от 3 июня 2022 г. № 1424-р, от 29 сентября 2022 г. № 2855-р и 2856-р, от 23 декабря 2022 г. № 4114-р, от 28 декабря 2022 г. № 4285-р, от 31 декабря 2022 г. № 4390-р, от 27 февраля 2023 г. № 468-р, от 28 февраля 2023 г. № 472-р, от 4 марта 2023 г. № 518-р, от 24 марта 2023 г. № 676-р, от 24 апреля 2023 г. № 1045-р, от 28 апреля 2023 г. № 1107-р, от 12 мая 2023 г. № 1220-р, от 18 мая 2023 г. № 1291-р, от 20 мая 2023 г. № 1313-р, от 6 июля 2023 г. № 1798-р и 1799-р.
98. Приказом Минфина России от 7 ноября 2022 г. № 156н утверждено новое типовое положение о ТО Росимущества. Приказом Росимущества от 23 июня 2023 г. № 131 утверждено 60 положений о ТО Росимущества.

Так, в целях принятия решения о предоставлении федерального земельного участка ТО Росимущества обязаны проверить отсутствие 27 оснований для отказа в предоставлении земельного участка, предусмотренных статьей 39<sup>16</sup> ЗК РФ, в том числе отсутствие ограничений в обороте, что требует проведения осмотров (обследований) и запроса дополнительной информации у уполномоченных органов.

В случае выявления несоответствия данных о фактическом использовании земельного участка ВРИ (категории земель, зон, территорий) учтенным в ЕГРН и документах градостроительного зонирования возникает необходимость проведения мероприятий по предпродажной подготовке, в том числе в целях изменения ВРИ и кадастровой стоимости земельного участка. Кроме того, препятствуют проведению такой подготовки неполные или недостоверные данные, содержащиеся в государственных информационных системах, в том числе в федеральной государственной информационной системе ведения ЕГРН.

С учетом необходимости проведения указанных мероприятий ТО Росимущества нарушаются сроки оказания государственной услуги. При этом проблема усугубляется сокращением срока оказания государственной услуги до 14 дней<sup>99</sup>.

Следует отметить, что письмом Счетной палаты<sup>100</sup> направлена рекомендация о возможности приостановления процедуры предоставления земельного участка в собственность без проведения торгов в случае установления несоответствия его кадастровой стоимости категории и виду разрешенного использования земельного участка. Вместе с тем до настоящего времени данная рекомендация не реализована.

В целях повышения уровня реализации имущества по максимально приближенной к рыночной цене Росимуществом в 2023 году создана и ведется интерактивная электронная база данных («Маркетплейс»)<sup>101</sup> об имуществе, предлагаемом к реализации, его характеристиках и текущем состоянии, проводимых по нему торгах. Через сервисы Росимущества<sup>102</sup> в исследуемый период поступило 875 заявлений о выкупе земельных участков, 108 из которых реализованы.

- 
99. Согласно пункту 5 статьи 39<sup>17</sup> ЗК РФ и подпункту «в» пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 629 «Об особенностях регулирования земельных отношений в Российской Федерации в 2022 и 2023 годах».
100. Письмо Счетной палаты от 13 апреля 2021 г. № 01-943/03-05ДСП.
101. Создание «Маркетплейса» предусмотрено пунктом 4.1 Стратегии цифрового развития Росимущества на период до 2024 года, утвержденной приказом Росимущества от 20 сентября 2019 г. № 266.
102. «Маркетплейс», «Личный кабинет заявителя», «Личный кабинет арендатора».

За 2022 год и шесть месяцев 2023 года Росимуществом реализовано в соответствии с ЗК РФ 1 115 земельных участков по цене 1 740 млн рублей, в рамках Закона № 159-ФЗ – 26 земельных участков по цене 588,5 млн рублей.

В 2022 году и первом полугодии 2023 года из собственности Российской Федерации в собственность физических лиц передано 580 земельных участков общей площадью 1,8 га в рамках «гаражной амнистии»<sup>103</sup>, которая в регионах проходит с разной динамикой. Так, в Иркутской области в ходе «гаражной амнистии» передано в собственность граждан 260 участков, что составляет 44 % общего количества переданных участков по стране.

Единичными являются случаи безвозмездной передачи федеральных земельных участков религиозным организациям<sup>104</sup> – 16 участков общей площадью 12,9 га за полтора года, 13 участков, используемых для садоводства (огородничества)<sup>105</sup>, общей площадью 0,9 га, а также 3 участка под жилыми домами<sup>106</sup> общей площадью 0,2 га.

Наряду с Росимуществом полномочиями по осуществлению функций по приватизации федерального имущества могут наделяться юридические лица, которым такие полномочия передаются решениями Правительства Российской Федерации (далее – «агенты»). С 2017 года по сентябрь 2023 года количество «агентов» сокращено с 23 до 7 юридических лиц<sup>107</sup>. Вместе с тем в исследуемый период Росимуществом «агентские» договоры не заключались, приватизационные мероприятия осуществлялись ТО Росимущества.

За 2021–2022 годы и шесть месяцев 2023 года УДП продано семь земельных участков общей стоимостью 272 761,6 тыс. рублей<sup>108</sup>, на которых расположены 23 ОКС (здания, сооружения) трех заявителей. Отчуждение по основаниям Закона № 159-ФЗ не проводилось.

---

103. В соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2021 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и статьей 37 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ).

104. В соответствии с пунктом 2 статьи 39<sup>5</sup> ЗК РФ.

105. В соответствии с пунктом 2<sup>7</sup> статьи 3 Закона № 137-ФЗ.

106. В соответствии с пунктом 4 статьи 3 Закона № 137-ФЗ.

107. Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 4 мая 2022 г. № 1100-р «агентами» являются: АО «Арована Капитал», ООО «ВЭБ Капитал», АО «РАД», «Газпромбанк» (АО), ЗАО «Сбербанк КИБ», АО «Агентство Прямых Инвестиций» и АО «ИФК «Солид».

108. После продажи земельных участков их кадастровая стоимость увеличилась на 355,7 млн рублей, а виды разрешенного использования были изменены новыми собственниками. При этом продажа УДП указанных трех земельных участков была осуществлена во исполнение вступивших в законную силу решений судов, установивших выкупную стоимость, ВРИ и категории земельных участков при их продаже. Разница в цене продажи и текущей кадастровой стоимости обосновывается указанными обстоятельствами, а также утверждением 1 января 2023 года результатов новой кадастровой оценки.

На основании решений Правительственной комиссии по результатам аукционов в 2021–2022 годах и за шесть месяцев 2023 года переданы в собственность 1 691 федеральный земельный участок площадью 2 089,2 га (в административных центрах субъектов Российской Федерации – 867 участков площадью 1 114,1 га<sup>109</sup>).

АО «ДОМ.РФ» заключено 206 договоров купли-продажи с юридическими и физическими лицами на сумму 6 500,1 млн рублей в отношении 1 217 земельных участков общей кадастровой стоимостью 9 676,2 млн рублей, при этом в исследуемом периоде поступило по указанным договорам 3 930,5 млн рублей с учетом направления части средств от реализации организациям, указанным в решении Правительственной комиссии<sup>110</sup> (приложение № 14 к отчету).

В исследуемом периоде Минобороны России не осуществляло приватизацию земельных участков.

Практика вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков, находящихся в публичной собственности, свидетельствует, что наиболее эффективными являются конкурентные способы отчуждения или предоставления в пользование земельных участков<sup>111</sup>. Такие способы вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот позволяют определить наиболее востребованное целевое назначение земельных участков исходя из их градостроительного потенциала, осуществить мероприятия по изменению категории земельных участков и их видов разрешенного использования, устранить имеющиеся ограничения оборотоспособности земельных участков.

Вместе с тем отмечается стабильно низкий уровень продаж земельных участков, на которых отсутствуют объекты капитального строительства, по результатам торгов. Например, ТО Росимущества за полтора года на основании заявлений граждан продано восемь земельных участков общей площадью 2,2 га в Вологодской, Смоленской и Челябинской областях на сумму 6 329,1 тыс. рублей.

- 
109. Ввиду неопределенности правоприменения и наличия в законодательстве норм, допускающих их двоякое толкование, а также в связи с этим значительных рисков возможного оспаривания сделок купли-продажи земельных участков до настоящего времени АО «ДОМ.РФ» предоставляет земельные участки в курортных местностях только в аренду.
110. При этом кадастровая стоимость, определенная по результатам государственной кадастровой оценки, не в полной мере учитывает действующие в отношении земельных участков ограничения по использованию и фактические характеристики (рельеф, конфигурация, природные особенности и так далее), которые в большей степени учитываются при проведении рыночной стоимости, определяемой независимым оценщиком с учетом всех особенностей, выявляемых при выезде на место расположения земельных участков.
111. Письмо Министерства имущественных отношений Московской области от 8 июня 2023 г. № 15ИСХ-13566.

## Передача федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности

Федеральные земельные участки передаются в собственность субъектов Российской Федерации или муниципальных образований по основаниям главы V<sup>5</sup> ЗК РФ и части 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ<sup>112</sup>.

Рисунок 4

### Условия передачи федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности



112. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 122-ФЗ), постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2006 г. № 374 «О перечнях документов, необходимых для принятия решения о передаче имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, из собственности субъекта Российской Федерации в федеральную собственность или муниципальную собственность, из муниципальной собственности в федеральную собственность или собственность субъекта Российской Федерации» (Постановление № 374).

Поручение № МХ-П13-16770<sup>113</sup> предусматривает разработку нового порядка принятия решений о передаче федерального имущества из федеральной собственности в собственность субъекта Российской Федерации или муниципальную собственность, а также направление проектов решений о передаче имущества на согласование в Правительство Российской Федерации до принятия нового порядка, что не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Исполнение Поручения № МХ-П13-16770 снизило динамику передачи федеральных земель на иной уровень публичной собственности, о чем свидетельствует информация регионов<sup>114</sup>.

По сведениям ТО Росимущества, в 2022 году поступило 2 603 обращения о передаче федеральных земельных участков общей площадью 35 971,0 га на иной уровень публичной собственности, на основании которых приняты решения о передаче 2 325 земельных участков (89 %) общей площадью 9 997,9 га (28 %). В первом полугодии 2023 года поступило 274 обращения в отношении земельных участков общей площадью 44 030,1 га, приняты решения о передаче 105 земельных участков (39 %) общей площадью 960,6 га (2 %).

На практике в передаче федеральных земельных участков по основаниям части 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ отказывают в связи с отсутствием сведений в ЕГРН о расположении регионального (муниципального) объекта недвижимого имущества на испрашиваемом земельном участке.

справочно

*Справочно: согласно данным Росреестра по состоянию на 1 января 2021 года в ЕГРН внесены связи с земельными участками в отношении 30 852 293 объектов капитального строительства, что составляет 73,09 % от общего количества объектов капитального строительства в ЕГРН, на 1 января 2022 года – в отношении 32 279 547 объектов (77,69 %), на 1 июня 2023 года – в отношении 33 582 000 объектов (83,62 %).*

- 
113. Поручение Заместителя Правительства Российской Федерации М.Ш. Хуснуллина от 5 октября 2022 г. № МХ-П13-16770 (далее – Поручение № МХ-П13-16770), которое распространяется только на федеральные земельные участки, находящиеся в ведении ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляется Правительством Российской Федерации.
114. По мнению уполномоченных органов Забайкальского края (письмо от 14 июля 2023 г. № 3400-АИК), Камчатского края (письмо от 17 июля 2023 г. № 60.03/2003), Республики Коми (письмо от 14 июля 2023 г. № 01-60/6877-02), Магаданской области (письмо от 21 июля 2023 г. № 5151/01/23), Сахалинской области (письмо от 17 июля 2023 г. № Исх-3.04-1674/23), Калужской области (письмо от 14 июля 2023 г. № 5420-23), Владимирской области (письмо от 20 июля 2023 г. № 7685-01/02-44), Тамбовской области (письмо от 18 июля 2023 г. № 1.1-02и/5453), Тверской области (письмо от 20 июля 2023 г. № 21/6737-07-МП), Рязанской области (письмо от 14 июля 2023 г. № ТА/3-6865).

Согласно сведениям Росреестра<sup>115</sup> за 2021–2022 годы выбыло из федеральной собственности 161 995 земельных участков площадью 61,8 тыс. га, принято в федеральную собственность 45 242 участка площадью 12,2 тыс. га.

Субъектами Российской Федерации<sup>116</sup> проинформировано о наличии потребностей в использовании 3 032 федеральных земельных участков общей площадью более 120 тыс. га, а также о проблемах, возникающих при передаче их на иной уровень публичной собственности, среди которых самыми актуальными являются: необоснованно длительное время передачи земельных участков<sup>117</sup>, несформированность земельных участков, в том числе ввиду наличия пересечений границ участков с землями лесного фонда, наличие в границах участков водных объектов, расположение участков в нескольких территориальных зонах, наличие реестровых ошибок в отношении земельных участков<sup>118</sup>, необходимость длительного согласования передачи неиспользуемых земельных участков, ранее предоставленных на праве постоянного (бессрочного) пользования федеральным организациям<sup>119</sup>, отказы в передаче земельных участков по основаниям, не предусмотренным законодательством<sup>120</sup> (детализированная информация представлена в приложении № 15 к отчету).

Минобрнауки России в исследуемом периоде согласовано прекращение права постоянного (бессрочного) пользования (далее – ППБП) в отношении 53 земельных участков общей площадью 2 812,4 га с целью их последующей передачи на иной уровень публичной собственности, в отношении 41 участка общей площадью 2 798,1 га вещные права подведомственных Минобрнауки России организаций прекращены, из них в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность передано 40 земельных участков общей площадью 2 797,9 га.

Основными проблемами, препятствующими передаче земельных участков в муниципальную собственность, по данным Минобороны России, являются необходимость раздела земельного участка заинтересованной стороной и покрытие земельных участков лесными насаждениями.

- 
115. Форма № 17 «Информация для ведения мониторинга оценки эффективности управления федеральным имуществом».
  116. Анализ потребности проводился на основании ответов 36 субъектов Российской Федерации, которым направлены запросы Счетной палаты о предоставлении информации.
  117. Владимирская, Ивановская, Курская и Тверская области.
  118. Ивановская и Смоленская области.
  119. Калужская, Рязанская и Тамбовская области.
  120. Рязанская и Тверская области.

## 7.3. Оценка практики передачи в пользование земельных участков, находящихся в федеральной собственности

### 7.3.1. Оценка результатов деятельности уполномоченных органов по передаче в аренду земельных участков, находящихся в федеральной собственности

Согласно статье 22 ЗК РФ земельные участки, за исключением изъятых из оборота<sup>121</sup>, могут быть предоставлены в аренду. Случаи предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в аренду на торгах (в форме аукциона) и без проведения торгов указаны в статье 39<sup>6</sup> ЗК РФ<sup>122</sup>, включая 49 оснований для заключения договора аренды земельного участка без проведения торгов.

Размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации<sup>123</sup>.

Таблица 7. Полномочия по порядку определения арендной платы

Орган, определяющий размер арендной платы	Земельные участки
Правительство Российской Федерации	Земельные участки в федеральной собственности
Орган государственной власти субъекта Российской Федерации	Земельные участки в собственности субъектов Российской Федерации
	Земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена
Орган местного самоуправления	Земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности

121. Указаны в пункте 4 статьи 27 ЗК РФ.

122. Случаи, в которых возможно заключение договора аренды земельного участка без проведения торгов, установлены также Законом № 137-ФЗ.

123. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – Постановление № 582).

Нормативно определены случаи, когда размер арендной платы определяется в размере не выше размера земельного налога, рассчитанного в отношении такого земельного участка, а также исключения по размеру арендной платы, сведения о которых приведены в приложении № 16 к отчету.

С 21 февраля 2023 года арендная плата по федеральным земельным участкам, предоставляемым в аренду без торгов, рассчитывается на основании кадастровой стоимости участков<sup>124</sup>. Ранее рассчитанная по результатам оценки рыночной стоимости права аренды земельного участка арендная плата продолжает действовать и подлежит перерасчету по истечении пяти лет со дня ее установления<sup>125</sup>.

Росреестром подготовлены поправки в ЗК РФ, которые распространяют порядок определения размера арендной платы от кадастровой стоимости, в том числе на земельные участки, полномочия по передаче в аренду которых осуществляются регионами и муниципальными образованиями. Применение указанной нормы запланировано с 1 января 2026 года. При этом нормы законопроекта, в случае его принятия, не планируется применять к договорным отношениям, возникшим до указанной даты, что отличается от действующих норм Постановления № 582<sup>126</sup>.

Сроки предоставления земель, находящихся в публичной собственности, в аренду также дифференцированы в зависимости от назначения использования участка и субъектного состава арендаторов (пункт 8 статьи 39<sup>8</sup> ЗК РФ).

На 1 июля 2023 года действовало 66 368 договоров аренды, заключенных ТО Росимущества<sup>127</sup>. Отмечается увеличение просроченной дебиторской задолженности арендаторов федеральных земельных участков, что требует эффективной претензионно-исковой работы со стороны Росимущества.

- 
124. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2023 г. № 191 «О внесении изменений в Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – Постановление № 191).
125. Пункт 2 Постановления № 191.
126. Законопроект поступал в Счетную палату от Государственного-правового управления Президента Российской Федерации от 31 августа 2023 г. № А6-15458 и в составе материалов к заседанию комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности на 18 сентября 2023 года. Законопроект № 450825-8 «О внесении изменений в статью 39<sup>7</sup> и признании утратившим силу пункта 5 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации и внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке» внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации письмом от 3 октября 2023 г. № 10898-П11-ММ.
127. Без учета территорий Запорожской и Херсонской областей, Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики (договоры аренды отсутствуют); согласно сведениям Автоматизированной системы бухгалтерского и налогового учета для бюджетных организаций ФГИАС «Единая система управления государственным имуществом», представленным Росимуществом.

Таблица 8. Доходы от аренды земельных участков, администрируемые Росимуществом

млн руб.

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г. (1 полугодие)
Сумма денежных средств, поступивших по договорам аренды	8 919,4	8 597,6	10 704,3	9 428,6	11 429,4	12 414,8	5 991,4
Сумма дебиторской задолженности по договорам аренды*, в т. ч. :	5 657,7	616 669,6	281 647,6	330 756,4	385 479,8	413 541,8	698 163,8
просроченная дебиторская задолженность	3 628,9	3 765,4	4 117,6	5 984,5	5 303,5	9 655,7	14 125,0
безнадежная к взысканию дебиторская задолженность	-	-	236,6	168,7	528,0	1 097,2	4,5
Списанная дебиторская задолженность	-	-	236,6	168,7	528,1	1 097,2	4,5

Сведения о проведении Минобороны России торгов на право заключения договоров аренды федеральных земельных участков на портале торгов ([www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru)) отсутствуют. Минобороны России представлен<sup>128</sup> перечень из 105 действующих договоров аренды (без учета подведомственных организаций), заключенных в период с 2013 по 2022 год, и о 141 договоре аренды земельных участков, заключенных на 1 июля 2023 года.

По состоянию на 1 июля 2023 года действует 105 договоров аренды земельных участков, расположенных в девяти субъектах Российской Федерации и заключенных УДП<sup>129</sup>. Более 83 % всех действующих договоров аренды земель УДП приходится на г. Москву и Московскую область (88 договоров). Основными контрагентами являются федеральные государственные унитарные предприятия и бюджетные учреждения – из 119 действовавших в 2021–2023 годах договоров – 101 договор, или 96 %.

128. Письмо Минобороны России от 10 марта 2023 г. № 141/1184дсп.

129. По состоянию на 1 января 2021 года действовали 82 договора аренды в семи субъектах Российской Федерации, на 1 января 2022 года – 88 договоров в восьми субъектах Российской Федерации, на 1 января 2023 года – 102 договора в девяти субъектах Российской Федерации.

В исследуемом периоде УДП заключено 36 договоров в отношении земельных участков общей площадью 2 383,6 га, в том числе в 2021 году – 7 договоров (площадь 31,6 га), в 2022 году – 22 договора (площадь 1 170,9 га), за шесть месяцев 2023 года – 7 договоров (площадь 1 181,1 га) (приложение № 17 к отчету).

Дебиторская задолженность по договорам аренды по итогам 2021 года составляла 240,2 млн рублей, по итогам 2022 года – 49,9 млн рублей, по состоянию на 1 июля 2023 года – 94,6 млн рублей.

Таблица 9. Доходы от аренды земельных участков, администрируемые УДП

тыс. руб.

Период	Прогноз поступления доходов на год	Отчетность об исполнении федерального бюджета	Исполнение прогноза доходов, %
2021 г.	500 700,40	311 292,10	62,17
2022 г.	254 253,7	363 337,64	142,9
6 месяцев 2023 г.	300 775,90	131 781,40	43,81

Расходы УДП на организацию передачи в аренду федеральных земельных участков составили в исследуемом периоде 170,2 тыс. рублей по семи земельным участкам, при этом расценки, по которым УДП осуществлялось привлечение независимых оценщиков на конкурентной (конкурсной) основе, составили от 19,2 тыс. до 32 тыс. рублей за участок (в среднем 24,3 тыс. рублей).

Минвостокразвития России передано в аренду АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (далее – КРДВ)<sup>130</sup> 64 земельных участка общей площадью 5 480 га.

По состоянию на 1 июля 2023 года действуют 214 договоров аренды земельных участков, расположенных в 43 субъектах Российской Федерации и заключенных АО «ДОМ.РФ»<sup>131</sup>. Около трети всех действующих договоров аренды земель приходится на г. Москву и Краснодарский край (66 договоров).

В исследуемом периоде АО «ДОМ.РФ» заключен 121 договор в отношении 1 530 земельных участков категории «земли населенных пунктов» общей площадью 27 378,7 га, в том числе в 2021 году – 32 договора (107 участков площадью 357,6 га), в 2022 году – 64 договора (1 025 участков площадью 881,5 га), за пять месяцев 2023 года – 25 договоров (398 участков площадью 26 139,7 га).

130. По состоянию на 17 июля 2023 года.

131. По состоянию на 1 января 2021 года действовали 146 договоров аренды в 29 субъектах Российской Федерации, на 1 января 2022 года – 134 договора в 35 субъектах Российской Федерации, на 1 января 2023 года – 191 договор в 43 субъектах Российской Федерации.

Общая арендная плата по указанным 121 договору составила 206,9 млн рублей в месяц, при этом общая кадастровая стоимость участков составляет 30 811,9 млн рублей (приложение № 18 к отчету). Дебиторская задолженность по договорам аренды по итогам 2021 года составляла 2 472 млн рублей, по итогам 2022 года – 2 230 млн рублей, по состоянию на 1 июля 2023 года – 2 279 млн рублей<sup>132</sup>.

Таблица 10. Показатели АО «ДОМ.РФ» в части аренды земельных участков

тыс. руб.

Показатель	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г. (I кв.)
Сумма денежных средств, полученных за отчетный период в соответствии с пунктом 1 части 13 статьи 12 <sup>1</sup> Закона № 161-ФЗ в виде поступлений по арендной плате	951 885,0	2 194 815,3	2 135 988,4	2 307 937 993,38*
в т. ч. в I квартале	216 422,9	530 971,4	500 723,4	541 022,0

\* Экстраполяция показателей I квартала с учетом статистики 2020–2022 годов.

В ходе анализа данных ЕГРН выявлено, что 1 420 земельных участков общей площадью 175,4 тыс. га предоставлены на праве постоянного (бессрочного) пользования ФГУП (ГУП) и не переоформлены на право аренды<sup>133</sup>.

Риски снижения доходов федерального бюджета от сдачи в аренду земельных участков связаны со значительной вариативностью результатов кадастровой оценки, переходом от рыночной стоимости к кадастровой при определении величины арендной платы без проведения торгов, которая, как правило, ниже, а в отдельных случаях существенно ниже рыночной, а также с оспариванием кадастровой стоимости правообладателями.

Согласно сведениям Росимущества, основные нарушения и недостатки при предоставлении в аренду федеральных земельных участков связаны с несоответствием видов разрешенного использования земельных участков цели предоставления земельных участков, ненадлежащим исполнением обязанности

132. Основная часть дебиторской задолженности – задолженность сроком более пяти лет (1 282 млн рублей, 56,2 %). На 31 мая 2023 года задолженность в сумме 1 731 млн рублей (76 % общей суммы просроченной задолженности) приходится на контрагентов, которые находятся в стадии банкротства. АО «ДОМ.РФ» ведется претензионно-исковая работа и работа по взысканию дебиторской задолженности в рамках процедур банкротства. По состоянию на 31 мая 2023 года удалось снизить общий размер просроченной дебиторской задолженности на 193 млн рублей, или на 8 %, по сравнению с 2021 годом.

133. В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Закона № 137-ФЗ, при этом в соответствии с положениями пункта 3 статьи 3 указанного Закона переоформление прав на земельные участки, предоставленные в постоянное (бессрочное) пользование ФГУП (ГУП), сроком не ограничивается.

по контролю за поступлением и взысканием дебиторской задолженности по договорам аренды. Указанные нарушения также выявляются контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации<sup>134</sup>.

### 7.3.2. Оценка деятельности уполномоченных органов по предоставлению федеральных земельных участков в пользование (за исключением аренды)

Земельные участки, находящиеся в публичной собственности, закрепляются за государственными и муниципальными учреждениями, а также за казенными предприятиями на ППБП, и предоставляются в безвозмездное пользование в порядке, установленном законодательством.

Таблица 11. Сведения о количестве земельных участков, переданных на ППБП

Уровень власти правообладателя	Количество земельных участков
Российская Федерация	155 922
Субъекты Российской Федерации	11
Муниципальные образования	456
<b>Итого</b>	<b>156 389</b>

Анализ выгрузки из ЕГРН<sup>135</sup> показал, что в отношении 156 389 федеральных земельных участков оформлено ППБП<sup>136</sup>, при этом в отношении 467 участков правообладателем является региональная или муниципальная организация<sup>137</sup>, что является основанием<sup>138</sup> для дальнейшей передачи земельных участков на иной уровень публичной собственности.

134. Белгородская, Владимирская, Воронежская, Курская, Московская, Мурманская, Тверская области, Забайкальский край, республики Коми, Саха (Якутия), Ямало-Ненецкий автономный округ, г. Санкт-Петербург.
135. По результатам попыток Росреестра осуществить выгрузку сведений о земельных участках, право собственности в отношении которых принадлежит Российской Федерации, предпринимаемые в течение трех недель попытки выгрузки данных в отношении земельных участков, расположенных на территории Республики Коми (11), Красноярского края (84,88) и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (86), не дали положительного результата, в связи с чем дальнейший анализ проводился без учета земельных участков, расположенных на указанных территориях.
136. Приведены сведения о правах, действовавших на дату формирования выгрузки.
137. Например, согласно данным графы «Наименование правообладателя» к правообладателям на праве постоянного (бессрочного) пользования относятся ГКУ Сахалинской области, а также муниципальные органы власти и учреждения.
138. В соответствии с пунктом 11 статьи 154 Закона № 122-ФЗ.

Пунктом 2 статьи 39<sup>10</sup> ЗК РФ предусмотрено 24 основания передачи земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование, среди которых самыми распространенными, с точки зрения правоприменения, являются передача земельных участков для индивидуального жилищного строительства и в рамках программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар».

Количество договоров безвозмездного пользования федеральными земельными участками, заключенных ТО Росимущества, возросло на 38 % – с 1 481 договора на начало 2021 года до 2 046 договоров к 1 июня 2023 года, чему способствовала безвозмездная передача земельных участков АО «Почта России» и ППК «Роскадастр». Так, ТО Росимущества<sup>139</sup> заключено с АО «Почта России» 1 079 договоров безвозмездного пользования 4 410 федеральными земельными участками общей площадью 599,1 га и совокупной кадастровой стоимостью 1 554,0 млрд рублей, а с ППК «Роскадастр» – 110 договоров на 146 участков общей площадью 28,6 га и совокупной кадастровой стоимостью 387,9 млрд рублей.

По состоянию на 1 января 2022 года действовало 85 договоров безвозмездного пользования федеральных земельных участков, заключенных Минобороны России, по состоянию на 1 января 2023 года – 187 договоров и на 1 июля 2023 года – 230 договоров, которые заключены с организациями на период строительства объектов в интересах Вооруженных Сил Российской Федерации, а также для выполнения государственного оборонного заказа.

Заявления о предоставлении в безвозмездное пользование федеральных земельных участков в УДП в исследуемый период не поступали, соответствующие решения не принимались.

### 7.3.3. Анализ предоставления федеральных земельных участков в рамках реализации программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар»

Программы «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» реализуются в рамках Закона № 119-ФЗ, в соответствии с которым земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности и расположенные в границах

---

139. По состоянию на 1 августа 2023 года в соответствии с подпунктами 20 и 23 пункта 2 статьи 39<sup>10</sup> ЗК РФ.

территорий<sup>140</sup>, определенных законами 18 субъектов Российской Федерации<sup>141</sup>, предоставляются гражданам<sup>142</sup> в безвозмездное пользование, собственность и аренду.

В целях реализации Закона № 119-ФЗ создана и используется Федеральная информационная система «На Дальний Восток» (далее – ФИС «На Дальний Восток»), оператором которой до 2023 года являлось ФГБУ «ФКП Росреестра»<sup>143</sup>, а с 2023 года – публично-правовая компания «Роскадастр»<sup>144</sup>.

С 2015 года по первое полугодие 2023 года на развитие, модернизацию и эксплуатацию ФИС «На Дальний Восток» израсходовано 792,4 млн рублей.

Согласно данным ФИС «На Дальний Восток», в период с апреля 2022 года по август 2023 года поступило 3 704 обращения по поводу инцидентов функционирования ФИС «На Дальний Восток», в том числе за девять месяцев 2022 года – 1 901 обращение и за восемь месяцев 2023 года – 1 803 обращения. Нисходящая динамика обращений в отношении работы системы отсутствует<sup>145</sup>.

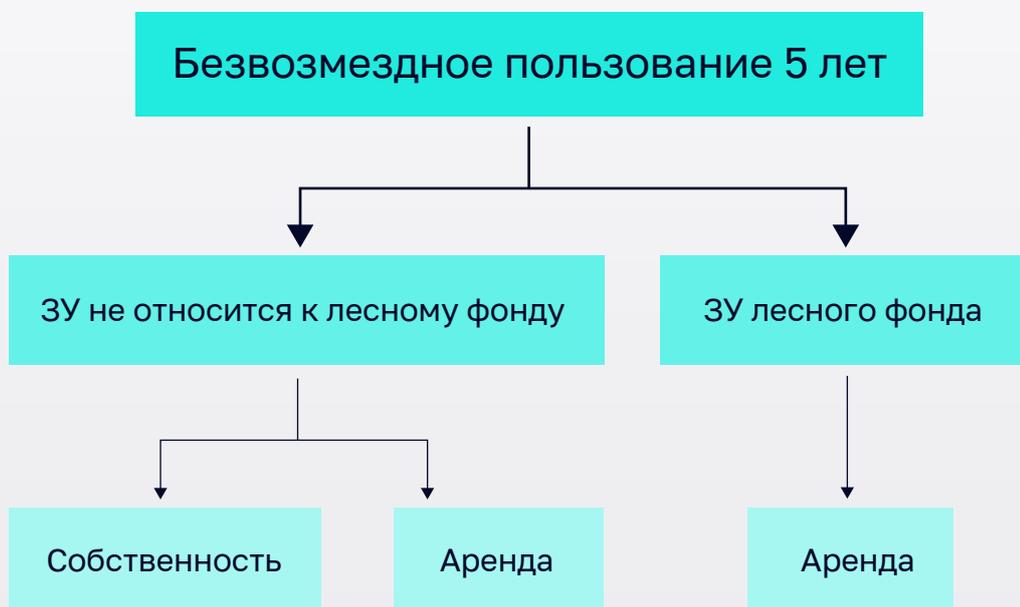
Некорректное отображение сведений в ФИС «На Дальний Восток», в том числе в части формирования схемы размещения земельного участка, влечет приостановление и отказ в государственном кадастровом учете и государственной регистрации прав на земельные участки, что подтверждается обращениями уполномоченных органов субъектов Российской Федерации<sup>146</sup>.

- 
140. Республика Бурятия, 6 муниципальных образований Республики Карелия, 4 муниципальных образования Республики Коми, Республики Саха (Якутия), Забайкальского края, Камчатского края, 13 муниципальных образований Красноярского края, Приморского края, Хабаровского края, Амурской области, 9 муниципальных образований Архангельской, Магаданской, Мурманской, Сахалинской областей, Еврейской автономной области, Ненецкого, Чукотского, Ямало-Ненецкого автономных округов.
141. До 9 июля 2021 года действие Закона № 119-ФЗ распространялось на 10 субъектов Российской Федерации (реализовывалась программа «Дальневосточный гектар»).
142. Гражданам Российской Федерации, а также иностранным гражданам и лицам без гражданства, являющимся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членам их семей, совместно переселяющимся на постоянное место жительства в Российскую Федерацию (далее – граждане).
143. В соответствии с приказом Росреестра от 24 ноября 2021 г. № П/0538 «О наделении федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» полномочиями оператора федеральной информационной системы по предоставлению земельных участков гражданам Российской Федерации на территории Дальневосточного федерального округа».
144. В соответствии с частью 1 статьи 4 Федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 448-ФЗ «О публично-правовой компании «Роскадастр».
145. Основным инициатором инцидентов в проверяемый период являлось КРДВ, которым направлено в общей сложности 3 430 обращений (92,6 %).
146. Например, письма Комитета Республики Коми имущественных и земельных отношений в Минэкономразвития России от 31 января 2022 г. № 01-60/924-02, от 11 марта 2022 г. № 01-60/23802-02, от 23 марта 2022 г. № 01-60/2277-02) и в Росреестр от 23 марта 2022 г. № 01-60/2277-02, письмо Министерства имущественных и земельных отношений Республики Саха (Якутия) от 19 июля 2022 г. № 04/И-012-6299, письма Министерства имущественных отношений Мурманской области от 28 декабря 2022 г. № 19-06/18744-00 и от 11 апреля 2023 г. № 19-06/5191-ВМ.

Всеми субъектами Российской Федерации, участвующими в программах «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар», приняты законы, определяющие территории, на которых «можно» или «нельзя» предоставлять земельные участки. Вместе с тем нормативно не определен срок размещения в ФИС «На Дальний Восток» сведений, представленных высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 31 статьи 3 Закона № 119-ФЗ<sup>147</sup>.

Рисунок 5

## Предоставление земель по программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар»



Согласно данным Росреестра, по состоянию на 1 июня 2023 года в ФИС «На Дальний Восток» загружены сведения о 2 014 018 территориях общей площадью 5 696 967,8 кв. км, которые определены законами субъектов Российской Федерации и на которых не могут быть предоставлены земельные участки в безвозмездное пользование в соответствии с Законом № 119-ФЗ, и о 497 территориях общей площадью 11 735,5 кв. км для предоставления земельных участков в безвозмездное пользование в соответствии с частью 3<sup>5</sup> статьи 2 Закона № 119-ФЗ (соотношение 570:1).

147. В письме Министерства имущественных и земельных отношений Республики Саха (Якутия) от 19 июля 2022 г. № 04/И-012-6299 отмечено, что по состоянию на 18 июля 2022 года данные о свободных земельных участках, направленные письмом от 25 мая 2022 г. № 04/И-012-4419, не внесены в ФИС «На Дальний Восток».

Предоставление земельных участков в соответствии с Законом № 119-ФЗ осуществляется уполномоченными органами на основании заявлений граждан, направленных любым предусмотренным способом (на бумажном носителе лично или почтовым отправлением, в виде электронного документа через Единый портал государственных и муниципальных услуг).

По сведениям Росреестра, в период с 2021 года по 1 сентября 2023 года в рамках программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» поступило 69 674 заявления о предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование, 2 184 заявления о предоставлении земельного участка в аренду и 19 662 заявления о предоставлении земельного участка в собственность (в т. ч. досрочно).

Рисунок 6

## Количество заявлений, поданных по программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар»

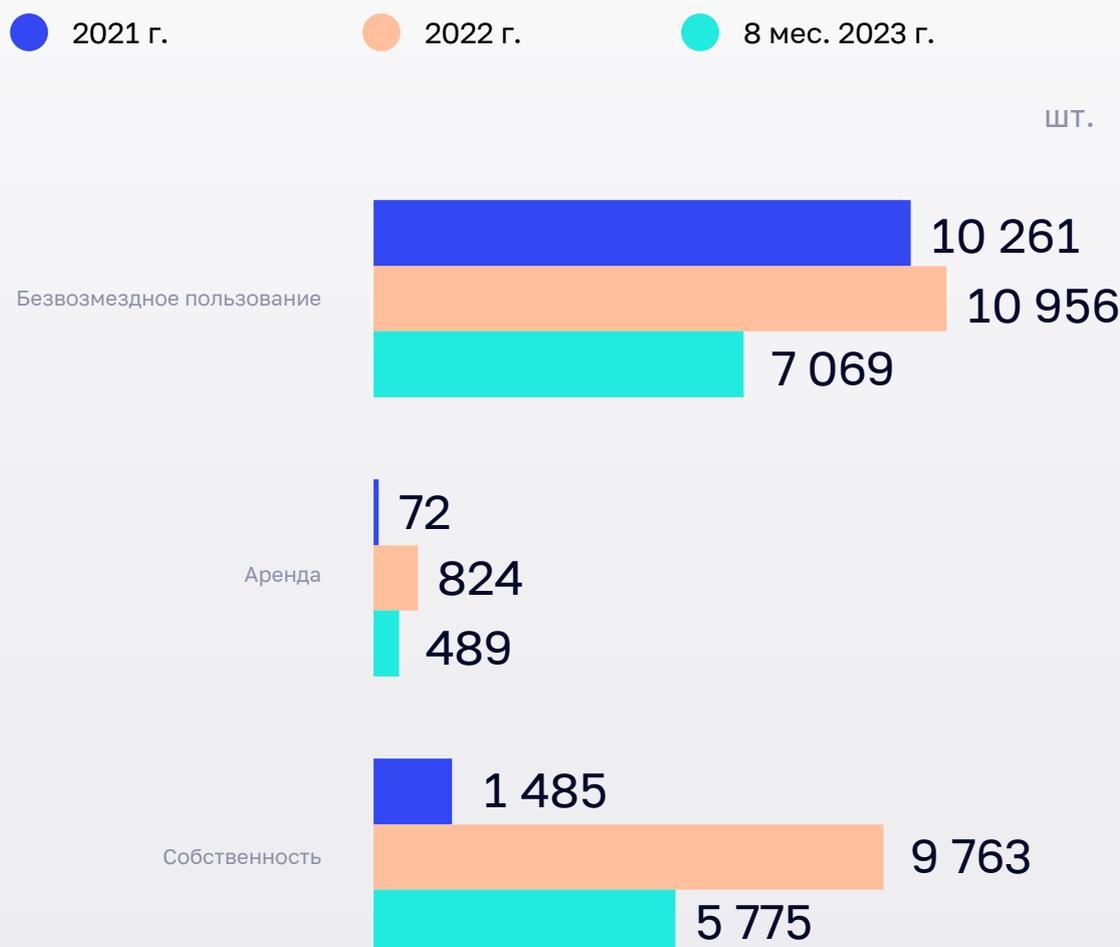


Федеральные земельные участки, предоставленные в рамках Закона № 119-ФЗ, на 96 % относятся к землям лесного фонда, в связи с чем количество предоставленных Росимуществом земельных участков незначительно: предоставлено в пользование 188 участков и передано в собственность 138 участков на территории Забайкальского и Камчатского краев.

С 2021 года по 1 сентября 2023 года в рамках программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» зарегистрировано 28 286 договоров о предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование, 1 385 договоров о предоставлении земельного участка в аренду и 17 023 договора о предоставлении земельного участка в собственность (в т. ч. досрочно).

Рисунок 7

## Количество сделок по программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар»



По 3 508 договорам безвозмездного пользования федеральными земельными участками закончился срок действия, из которых только 256 участков передано в собственность или аренду гражданам (7 %) <sup>148</sup>.

В соответствии с Уставом <sup>149</sup> к полномочиям КРДВ с апреля 2021 года отнесены вопросы, связанные с информационным и методологическим сопровождением программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар».

В целях повышения удобства для граждан процесса предоставления земельных участков в рамках Закона № 119-ФЗ, а также для содействия их использованию и освоению КРДВ разработан и запущен сайт в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» «[ОсвойГектар.РФ](#)».

Таблица 12. Достижение целевых значений показателей КРДВ

Наименование показателя	План 2021 г.	Факт 2021 г.	План 2022 г.	Факт 2022 г.	План 1 полугодия 2023 г.	Факт 1 полугодия 2023 г.
Количество предоставленных земельных участков по программе «Дальневосточный гектар» (нарастающим итогом), тыс. ед.	76,32	76,725	81,29	86,81	83,79	91,39
Количество деклараций об использовании земельных участков, представленных в уполномоченные органы участниками программы «Дальневосточный гектар» (нарастающим итогом), тыс. ед.	13,05	16,005	18,02	21,10	-	-

Согласно годовому отчету КРДВ за 2022 год, за шесть лет действия программы «Дальневосточный гектар» предоставлено более 86 тыс. земельных участков, а с 2021 года в Арктической зоне Российской Федерации – более 3 тыс. участков.

К проблемам, возникающим при реализации Закона № 119-ФЗ, Минвостокразвития России, КРДВ, Росимуществом, субъектами Российской Федерации отнесены отсутствие инженерной инфраструктуры (в первую очередь электрификации территории), высокая стоимость технологического присоединения к электрическим сетям, недостаточность у граждан необходимых финансовых средств на освоение участка, включая строительство жилого дома, непроработанная система предоставления в собственность земельных участков, переведенных из категории

148. По состоянию на 26 июня 2023 года.

149. Устав КРДВ утвержден приказом Минвостокразвития России от 1 ноября 2021 г. № 210.

лесного фонда<sup>150</sup>, отсутствие на федеральном уровне утвержденных критериев и порядка обустройства компактно расположенных земельных участков, включая правила определения территорий общего пользования.

Сведения о реализации программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» приведены в приложении № 19 к отчету.

#### 7.3.4. Анализ выявленных нарушений и недостатков на предмет системного характера и их причин (в случае установления)

Росимуществом ежегодно формируется и реализуется план проверок использования федерального имущества как имущественных комплексов, находящихся в пользовании, в ходе которых ТО Росимущества обследуются также земельные участки и выявляются нарушения в их учете и использовании.

Так, ТО Росимущества в 2021 году проведено 1 699 проверок федерального имущества, из них в отношении 508 выявлены нарушения, в 2022 году проведено 1 405 проверок и выявлены нарушения в отношении 482 объектов, а за пять месяцев 2023 года проведена 341 проверка и выявлено 98 нарушений.

Территориальными органами Росреестра ежегодно выявляются нарушения требований земельного законодательства. Так, в 2021 году проведено 697 контрольных (надзорных) мероприятий в отношении федеральных земельных участков, по результатам которых выявлено 203 нарушения, в том числе 187 фактов самовольного занятия земель федеральной собственности, 16 фактов нецелевого использования, а в 2022 году проведено 279 контрольных (надзорных) мероприятий, выявлено 119 нарушений требований земельного законодательства на площади 2,67 тыс. га.

Кроме того, Росреестром ежегодно осуществляются работы по проведению государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения)<sup>151</sup>, в результате которых в 2021–2022 годах выявлен 27 931 земельный участок, имеющий признак незаконного использования<sup>152</sup> (приложение № 20 к отчету).

- 
150. Существуют факты уклонения уполномоченных органов субъектов Российской Федерации от предоставления участков, переведенных из состава земель лесного фонда в земли иных категорий. В целях снятия социальной напряженности на переходный период (до урегулирования сложившейся ситуации) МТУ Росимущества в Забайкальском крае и Республике Бурятия рассматривает и принимает решения по передаче земельных участков в собственность гражданам в соответствии с Законом № 119-ФЗ и при наличии официального решения о возврате Министерства природных ресурсов Забайкальского края по основаниям пункта 6 части 6 статьи 10 Закона № 119-ФЗ. Минвостокразвития России разработан соответствующий законопроект (ID проекта: 138436).
151. На 2020–2023 годы Росреестром заключено восемь государственных контрактов на проведение государственного мониторинга земель на общую сумму 136 млн рублей и совокупной площадью обследования 75 953,2 тыс. га (4,4 % земель).
152. Всего за 2021–2022 годы в рамках государственного мониторинга земель выявлены признаки нарушений земельного законодательства в отношении 16 федеральных земельных участков.

Минсельхоз России, осуществляющий государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения, располагает сведениями о ненадлежащем использовании земель, однако отмечает нерегулярность предоставления субъектами Российской Федерации данных по результатам мониторинга, а также их низкое качество<sup>153</sup>.

Минобрнауки России в рамках полномочий собственника федерального имущества, закрепленного за подведомственными организациями, осуществляет плановые и внеплановые проверки использования федерального имущества.

Вместе с тем отсутствуют документы о межведомственном взаимодействии, обеспечивающие оперативный обмен информацией о выявлении и пресечении нарушений земельного законодательства, как это предусмотрено рекомендациями, разработанными Росреестром и АО «ДОМ.РФ», в целях выработки единообразной практики при выявлении случаев неправомерного использования земельных участков единого института развития в жилищной сфере<sup>154</sup>.

Контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации представлена информация о выявлении нарушений и недостатков в работе уполномоченных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления при реализации полномочий по распоряжению земельными участками. К наиболее часто встречающимся относятся нарушения при начислении и взимании арендной платы, приводящие к недополучению доходов бюджета<sup>155</sup>, нецелевое использование земельных участков<sup>156</sup>, уклонение от процедуры проведения торгов, что способствует ограничению количества участников торгов и приводит к заключению договоров продажи (аренды) земельных участков по заниженной стоимости<sup>157</sup>, нарушения при оформлении правоустанавливающих документов<sup>158</sup>, нарушения порядка учета и ведения реестра государственного (муниципального) имущества<sup>159</sup>, а также снижение кадастровой стоимости земельных участков перед их продажей собственникам зданий и сооружений, расположенных на них<sup>160</sup>.

- 
153. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2023 г. № 154 «О порядке ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения» правоприменительная практика в части ведения государственного реестра земель сельскохозяйственного назначения только формируется, в связи с чем оценить влияние принятых мер на решение вышеуказанных проблем не представляется возможным.
154. Рекомендации письмом Росреестра от 31 марта 2022 г. № 16-2414-МС/22 направлены в адрес территориальных органов Росреестра, Государственного комитета по государственной регистрации и кадастру Республики Крым, Управления государственной регистрации права и кадастра Севастополя и АО «ДОМ.РФ».
155. Белгородская, Владимирская, Воронежская, Курская, Московская, Мурманская, Тверская области, Забайкальский край, г. Санкт-Петербург, Республика Саха (Якутия).
156. Владимирская, Московская области, Забайкальский край, Республика Коми, г. Санкт-Петербург.
157. Республика Коми, Владимирская, Курская области, Забайкальский край, Ямало-Ненецкий автономный округ.
158. Республика Саха (Якутия), Забайкальский край, г. Москва, г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецкий автономный округ.
159. Еврейская автономная область, Республика Коми.
160. Владимирская область.

## 8. ВЫВОДЫ

8.1. Показатели, характеризующие деятельность уполномоченных органов по вовлечению в хозяйственный оборот федеральных земельных участков, в программных документах не установлены.

Деятельность Росимущества, руководство которым осуществляет Минфин России, в основном направлена на получение доходов от предоставления земельных участков в аренду. Планы по вовлечению в хозяйственный оборот федеральных земель по иным направлениям Росимуществом не формируются, а результаты такой деятельности не анализируются.

Росреестром, наряду с нормативным регулированием земельных отношений, проводятся мероприятия по наполнению ЕГРН достоверными сведениями, однако формирование точного реестра предусмотрено к 2030 году, а наличие ошибок и неактуальных сведений в ЕГРН препятствует вовлечению земель в оборот. Так, задача устранения в ЕГРН пересечений границ лесных участков с границами земельных участков иных категорий земель не решена, что требует дополнительной подготовки участков к вовлечению в оборот.

Правительственной комиссией принимаются решения об использовании земель в целях содействия жилищному строительству, в том числе о передаче неэффективно используемых федеральных земельных участков, предоставленных в пользование федеральным организациям, в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность. Вместе с тем решения Правительственной комиссии, реализуемые АО «ДОМ.РФ», направлены в основном на управление землями агломераций и характеризуются длительной и сложной процедурой принятия.

Для иных уполномоченных федеральных органов распоряжение земельными участками связано в основном с обеспечением земельными ресурсами подведомственных организаций, при этом не формируются критерии потребности такого обеспечения и не разрабатываются планы по перераспределению неиспользуемых или неэффективно используемых земель. Кроме того, ведомствами не применяется утвержденная методика оценки оптимальности состава имущества и принятие решений о его перераспределении.

8.2. Вовлечению в хозяйственный оборот земельных участков в большинстве случаев препятствует отсутствие сформированных границ в соответствии с требованиями законодательства, ограничения, связанные с возможностью распоряжения участками, отсутствие регистрации прав на земельные участки, а также неактуальная и недостоверная информация об участках, содержащаяся в федеральных реестрах, включая ЕГРН и РФИ.

Выявлен ряд проблем нормативно-правового регулирования землепользования, включая отсутствие правил определения соразмерности площади земельных участков

и расположенных на них ОКС, а также возможность изъятия собственником в одностороннем порядке ОКС из оперативного управления без прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, на котором расположен изъятый объект.

8.3. Наиболее эффективными способами вовлечения земельных участков в хозяйственный оборот являются продажа и предоставление в аренду земельных участков на торгах, однако на практике применение указанных способов не распространено.

В числе основных факторов, влияющих на доходы бюджетов от аренды земельных участков, отмечаются уменьшение кадастровой стоимости участков на основании переоценки или судебных решений, а также переоформление права пользования земельным участком с аренды на сервитут.

При этом не определен порядок действий ТО Росимущества при выкупе земельных участков без торгов в случаях необоснованной кадастровой стоимости земельного участка, выявления несоответствия фактического использования земельного участка ВРИ, что влияет на выкупную цену.

С октября 2022 года передача федеральных земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность осуществляется при условии одобрения Правительства Российской Федерации, что не соответствует нормам земельного законодательства. Новый порядок передачи федеральных земель на иной уровень публичной собственности не разработан.

Имеющее место предоставление федеральных земельных участков региональным или муниципальным учреждениям на праве постоянного (бессрочного) пользования подменяет передачу земель на иной уровень публичной собственности и формирует основания для их передачи в последующем.

8.4. Передача в аренду земельных участков является самым распространенным способом вовлечения земель в оборот. С февраля 2023 года арендная плата по федеральным земельным участкам, предоставляемым в аренду без торгов, рассчитывается на основании кадастровой стоимости участков, вместе с тем не оценены риски недополучения доходов федерального бюджета, связанные со значительной вариативностью результатов кадастровой оценки, переходом от рыночной стоимости к кадастровой при определении величины арендной платы без проведения торгов, а также оспариванием кадастровой стоимости правообладателями.

8.5. В государственной казне Российской Федерации числятся земельные участки малой площади и не обладающие инвестиционной привлекательностью, но особенности вовлечения их в оборот отсутствуют. В государственной казне Российской Федерации также содержатся участки, на которых расположены многоквартирные дома, которые в силу закона не являются федеральной собственностью, в связи с чем требуется разработка упрощенного механизма исключения таких земельных участков из состава государственной казны Российской Федерации.

Отсутствует порядок передачи неиспользуемого имущества в государственную казну Российской Федерации органами, осуществляющими правомочия собственника такого имущества.

8.6. Динамика участия граждан в программах «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» восходящая, при этом вероятность отказа пользователей от земельных участков связана с отсутствием инженерной инфраструктуры и непроработанной системой предоставления в собственность земельных участков, переведенных из категории лесного фонда.

8.7. Росимущество в рамках исполнения ежегодного плана проверок федерального имущества выявляет нарушения учета и использования федеральных земельных участков. Росреестром выявляются нарушения требований земельного законодательства при проведении федерального государственного земельного контроля (надзора) и в ходе государственного мониторинга земель.

## 9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации, в которое включить материалы контрольного мероприятия «Аудит деятельности федеральных органов исполнительной власти по вовлечению в хозяйственный оборот, включая отчуждение, находящихся в федеральной собственности земельных участков в ряде субъектов Российской Федерации в 2022 году и истекшем периоде 2023 года», с предложениями:

- поручить Минфину России совместно с иными заинтересованными ФОИВ в срок до 29 декабря 2024 года подготовить предложения:
  - об определении порядка передачи неиспользуемого имущества в государственную казну Российской Федерации органами, осуществляющими правомочия собственника такого имущества;
  - о внесении изменений в Методику № 2645-р в целях установления показателей, характеризующих эффективность управления и распоряжения земельными участками;
  - об определении уполномоченного органа по размещению на сайте [www.torgi.gov.ru](http://www.torgi.gov.ru) прогнозных планов (программ) приватизации федерального имущества и ежегодных отчетов о результатах приватизации федерального имущества, перечня имущества, отчуждаемого без включения в прогнозный план (программу) приватизации федерального имущества на плановый период, а также решений об условиях приватизации;
  - об определении уполномоченного органа по контролю за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по управлению федеральными земельными участками в рамках Закона № 161-ФЗ;

- поручить Росреестру совместно с иными заинтересованными ФОИВ в срок до 29 декабря 2024 года подготовить предложения:
  - о возможности принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком для случаев изъятия собственником в одностороннем порядке из оперативного управления объекта недвижимого имущества, расположенного на земельном участке;
  - о возможности унификации размеров ставок стоимости выкупа федеральных земельных участков с региональными ставками, в том числе в целях снижения стоимости выкупа участков, предоставленных для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, строительства гаража для собственных нужд или индивидуального жилищного строительства, гражданам, являющимся собственниками зданий или сооружений, возведенных в соответствии с разрешенным использованием земельных участков и расположенных на приобретаемых земельных участках; о порядке погашения в ЕГРН записи о праве собственности Российской Федерации на земельные участки, на которых расположены многоквартирные дома.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

# Официальная ПОЗИЦИЯ



## Олег Скуфинский

руководитель Федеральной службы  
государственной регистрации, кадастра и картографии

В отчете Счетной палаты Российской Федерации по анализу практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов Российской Федерации в 2021–2022 годах и истекшем периоде 2023 года значительное внимание уделено вопросам механизма вовлечения земельных участков в экономический оборот.

Росреестр совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводит анализ эффективности использования земельных участков, в том числе находящихся в федеральной собственности, для формирования перечня земельных участков и территорий, имеющих потенциал вовлечения их в оборот в целях жилищного строительства и в туристскую деятельность<sup>1</sup>.

В субъектах Российской Федерации на базе территориальных управлений Росреестра созданы постоянно действующие оперативные штабы с участием представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и профессиональных участников рынка недвижимости. На сегодняшний день уже выявлено земельных участков и территорий, возможных к вовлечению в целях:

- жилищного строительства – 166,74 тыс. га, в том числе вовлечено 14,38 тыс. га;
- туристической деятельности – 6,93 тыс. га, в том числе вовлечено 0,19 тыс. га.

Также на публичной кадастровой карте Росреестра реализован функционал по подготовке и размещению земельных участков и территорий, возможных к вовлечению в целях жилищного строительства (сервис «Земля для стройки») и к вовлечению в туристскую деятельность (сервис «Земля для туризма»), для обеспечения возможности доступа к информации о выявленных земельных участках и территориях неограниченному кругу лиц, в том числе потенциальным инвесторам, с возможностью обратной связи с уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

В 2021 году организована работа по сверке данных Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) и реестра федерального имущества, сформированы перечни

---

1. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации М.В. Мишустина от 7 апреля 2020 г. № ММ-П13-2910кв, данное во исполнение подпункта «з» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации В.В. Путина от 2 апреля 2020 г. № Пр-612 и пункта 3 раздела IV протокола заседания президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию Российской Федерации от 29 июля 2021 г. № 33.

объектов, потенциально относящихся к федеральной собственности, проведен предметный анализ таких объектов, устранены противоречия и ошибки.

Уже в 2023 году в полном объеме завершены мероприятия по регистрации права собственности Российской Федерации на объекты недвижимости, закрепленные за федеральными органами исполнительной власти.

Важно отметить, что за два года право федеральной собственности было зарегистрировано в отношении 57 720 (56,25 %) объектов недвижимости из общего количества 102 430. При этом на начало проведения работ (1 января 2022 года) право федеральной собственности было зарегистрировано всего на 44 710 (43,65 %) объектов недвижимости за весь период существования системы регистрации.

В начале 2023 года активизировано взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также с Росимуществом в части регистрации прав Российской Федерации на объекты государственной казны. К концу 2023 года практически завершены работы в отношении учтенных в ЕГРН объектов недвижимости. Проведены мероприятия в отношении 26 297 объектов недвижимости, осталось в работе всего 267.

Росреестр также принимает активное участие в реализации программы «Дальневосточный гектар», которая предоставляет свободу самореализации граждан. Гражданин сам выбирает участок и вправе вести на нем любую деятельность, разрешенную законодательством Российской Федерации.

Согласно статистике, граждане, которые получают гектар в пользование, используют его в целях сельского хозяйства, жилищного строительства, развития туристических проектов. Освоение «дальневосточного гектара» даст возможность повысить занятость граждан, увеличить их доходы, а также окажет прямое положительное влияние на рост экономики региона.

Федеральная информационная система «На Дальний Восток» (ФИС НДВ) создана и функционирует с 2016 года.

С момента запуска программы «Дальневосточный гектар» поступило более 250 тыс. заявлений о предоставлении земельных участков и было предоставлено в пользование более 100 тыс. земельных участков.

Росреестром ежегодно осуществляется развитие ФИС НДВ, что позволяет помочь гражданам ускорить освоение земельных участков и повысить качество работы системы.

В июле 2023 года на Едином портале государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) стала доступна услуга «Земельный участок на Дальнем Востоке и Арктике».

На текущий момент подано более 2 тыс. заявлений. В 2024 году планируется усовершенствовать данную услугу в части возможности подачи посредством ЕПГУ не только индивидуального, но и коллективного заявления.

Также в 2024 году запланированы работы по совершенствованию функционирования ФИС НДВ и ее взаимодействия с ЕПГУ, что повлечет за собой сокращение отказов и приостановок при подаче заявлений.



## Александр Шишкин

заместитель руководителя Федерального агентства  
по управлению государственным имуществом

Одной из основных целей деятельности Росимущества является обеспечение эффективного распоряжения федеральными земельными участками, на что в том числе обращает внимание Счетная палата Российской Федерации.

В 2023 году на Единой цифровой платформе «ГосТех» создан сервис, позволяющий определить наиболее оптимальный путь распоряжения земельными участками и отслеживать степень достижения целевых функций.

На основании заложенного алгоритма с учетом данных внутренних и внешних систем Росимущества каждому земельному участку рекомендуется одна из целевых функций. После верификации и утверждения целевой функции формируется цифровая дорожная карта по ее достижению (семь возможных к утверждению целевых функций, в том числе: предоставление земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, приватизация земельных участков, безвозмездное предоставление земельных участков, аренда на торгах, аренда без торгов, передача земельных участков на иной уровень публичной собственности, невозможность вовлечения земельных участков).

Кроме того, земельные участки с утвержденными целевыми функциями (подфункция приватизация земельных участков в рамках Федерального закона от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ и аренда на торгах) подлежат публикации на официальном сайте Росимущества в разделе «Маркетплейс». Заявитель по земельным участкам, которые планируются к вовлечению, посредством сервиса «Федеральное имущество онлайн» может направить заявление в территориальный орган.

К концу 2024 года перед Росимуществом поставлена задача по утверждению целевых функций в отношении 95 % земельных участков казны Российской Федерации.

Кроме того, для совершенствования процессов цифровизации и автоматизации управления государственным имуществом, а также повышения эффективности приватизации (продажи) федерального имущества Росимущество ввело в промышленную эксплуатацию сервис «Приватизация» федеральной государственной информационно-аналитической системы «Единая система управления государственным имуществом» (ФГИАС ЕСУГИ).

Реализованный функционал в сервисе «Приватизация» предусматривает возможность создания заявки «На включение» автоматического формирования выписок из Единого государственного реестра недвижимости на текущую дату при направлении предложения по включению объектов в прогнозный план приватизации федерального имущества (далее – План приватизации) или в перечень федерального имущества, приватизация которого осуществляется без включения в План приватизации.

Для минимизации рисков человеческого фактора при предварительном анализе рассматриваемых к приватизации объектов федерального имущества в сервисе «Приватизация» реализованы листы самопроверки для сотрудников территориальных органов Росимущества и Центрального аппарата Росимущества (чек-листы), заполнение которых является обязательным требованием по итогам формирования и рассмотрения необходимых комплектов документов.

Внедрение вышеуказанных сервисов в том числе способствовало увеличению доли вовлеченных в хозяйственный оборот земельных участков казны Российской Федерации.

Так, по итогам 2023 года Росимуществом:

- передано на иной уровень публичной собственности 1 311 земельных участков площадью 11,1 тыс. га;
- вовлечено в аренду 4 518 земельных участков площадью 108,2 тыс. га;
- продано 606 земельных участков площадью 26,1 тыс. га.

Полагаем, что вышеуказанные мероприятия также позволят Росимуществу к концу 2024 года сократить количество свободных земельных участков казны Российской Федерации и достичь планового показателя комплекса процессных мероприятий «Управление федеральным имуществом» государственной программы Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», составляющего 63 % доли земельных участков государственной казны Российской Федерации, вовлеченных в хозяйственный оборот, от общего количества земельных участков государственной казны Российской Федерации.

Как отмечено Счетной палатой, в собственности Российской Федерации находится более 1 млрд га земель, при этом большая часть таких земель ограничена в обороте – 95 % (более 970 млн га).

На наиболее распространенный способ вовлечения земель в оборот (аренда) влияет прежде всего оборотоспособность федеральных земель, а также установленный законодательством запрет на продажу на торгах земельных участков, вид разрешенного использования которых предусматривает строительство зданий, сооружений.

На практике применение способа аренды приводит к долгосрочному получению дохода федерального бюджета по сравнению с единовременным поступлением в бюджет средств от продажи. При этом, учитывая отсутствие инвестиционной привлекательности федеральных земельных участков, возможных к выставлению на продажу, и, как следствие, их невысокую рыночную стоимость, достичь значительных поступлений в бюджет от продажи земельных участков не представляется возможным.

Вместе с тем существует ряд пробелов в нормативно-правовом регулировании, которые требуют системной доработки законодательства.

Так, действующим законодательством не установлена обязанность собственников объектов недвижимости по заключению договоров аренды земельных участков, на котором расположен частный объект, в связи с чем Росимущество на постоянной основе проводит работу по взысканию с собственников объектов стоимости неосновательного обогащения за фактический период использования земельных участков.

С февраля 2023 года арендная плата по федеральным земельным участкам, которые предоставляются в аренду без торгов, рассчитывается на основании кадастровой стоимости участков. Как отмечено Счетной палатой, территориальные органы агентства по поручению Росимущества активизировали свою работу в части анализа установленной кадастровой стоимости земельных участков на предмет соответствия среднерыночной стоимости участка в сопоставимых условиях. В случае выявления значительного расхождения принимаются меры по ее оспариванию, в том числе в судебном порядке.

Стоит отметить, что предложения Счетной палаты в части внесения изменений в действующее законодательство, предусматривающие обязательное уведомление уполномоченным органом публичного собственника о рассмотрении им вопроса о пересмотре кадастровой стоимости земельного участка, позволят обеспечить предупредительные меры по снижению стоимости.

В настоящее время в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации проводится работа по:

- внесению изменений в действующее законодательство Российской Федерации в части снятия ограничений на проведение торгов в отношении земельных участков сельскохозяйственного назначения;
- прекращению права постоянного (бессрочного) пользования в связи с изъятием у учреждения неиспользуемого объекта недвижимости;
- включению дополнительных оснований для отказа в передаче органам муниципальной власти федеральных земельных участков;
- установлению правил определения соразмерности площади земельных участков и расположенных на них объектов капитального строительства для реализации принципа единства судьбы земельных участков и данных объектов.

Однако остается неурегулированным вопрос возможности приостановления государственной услуги по предоставлению федеральных земельных участков в аренду или собственность, когда необходимо привести кадастровую стоимость земельных участков в соответствие с их рыночной стоимостью, а также если уполномоченный орган должен направить запросы в части проверки оборотоспособности земельных участков.

В рамках законотворческой деятельности Росреестра Росимуществом направлено соответствующее предложение.



## Анатолий Азизов

управляющий директор ДОМ.РФ

ДОМ.РФ с 2008 года является агентом Правительства Российской Федерации по вовлечению в оборот и распоряжению неиспользуемым федеральным имуществом на всей территории страны<sup>1</sup>. Целями деятельности госкомпании в этом направлении являются содействие развитию жилищного строительства, а также иному развитию территорий, включая создание парков, промышленных парков, технопарков, бизнес-инкубаторов, для формирования благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества – в том числе безопасных и благоприятных условий проживания для всех категорий граждан.

За время работы госкомпании в оборот было вовлечено 46 тыс. га с градостроительным потенциалом 60 млн кв. м жилья. С 2021 года с применением инструментов ДОМ.РФ (вовлечение в оборот федеральных земель, проектное финансирование от Банка ДОМ.РФ, инфраструктурные облигации) уже введено в эксплуатацию более 20,7 млн кв. м жилья. Госкомпания стимулирует развитие территорий, обеспечивая сопровождение строительных проектов «под ключ» с учетом потребностей регионов и населения.

В топ-5 регионов по вводу жилья при участии ДОМ.РФ за три года вошли: Тюменская область (2,4 млн кв. м), Москва (более 2,2 млн кв. м), Санкт-Петербург (почти 1,6 млн кв. м), Московская область (более 1,5 млн кв. м) и Краснодарский край (1,41 млн кв. м). На их долю приходится около 9,1 млн кв. м (44%) введенных площадей.

Долгосрочная программа развития ДОМ.РФ и его дочерних организаций на 2021–2030 годы предполагает введение в эксплуатацию с участием ДОМ.РФ (в том числе на вовлеченных в оборот федеральных участках) до конца 2030 года более 100 млн кв. м жилья.

При этом, в силу полномочий, госкомпания не только реализует земли и объекты под жилищное и иное строительство, но и передает регионам участки на безвозмездной основе под размещение объектов социальной и транспортной инфраструктуры, благоустройство и дорожное строительство. За время проведения данной работы субъектам Российской Федерации было безвозмездно предоставлено 1 244 га. На этих землях планируется построить 150 детсадов и 100 школ, 20 спортивных объектов и 10 объектов здравоохранения. Среди уже реализованных

---

1. На основании Федерального закона № 161 от 24 августа 2008 г. «О содействии развитию жилищного строительства, созданию объектов туристской инфраструктуры и иному развитию территорий» (далее – Федеральный закон № 161).

проектов – Нагорный парк в Приморском крае, парк «Институтский» в Кабардино-Балкарской Республике, экопарк «Природный» в Москве, парк «Семхоз» в Саратовской области, сквер «Репинский овраг» в Калужской области.

В ходе своей работы ДОМ.РФ в рамках исполнения Федерального закона № 161, снимая ограничения, улучшая градостроительные характеристики, обеспечивает повышение инвестиционной привлекательности федерального имущества и увеличивает его капитализацию.

ДОМ.РФ активно совершенствует процедуры вовлечения земель, предлагая рынку новые, еще более эффективные инструменты. Так, сегодня застройщик может получить участки под строительство на аукционе «за долю» – не за деньги, а под обязательство передать госкомпании часть квартир в будущих домах. В рамках данного механизма уже реализуется 30 проектов в 21 регионе на территории общей площадью 823 га. По итогам их реализации ДОМ.РФ получит около 6 700 квартир, часть из которых уже построена и передана под арендное жилье.

Еще один важный инструмент – механизм комплексного развития территорий (КРТ), рассчитанный на обновление городской застройки. В рамках реализации таких проектов строится не только жилье, но и – в обязательном порядке – объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, что является необходимым условием создания комфортной городской среды. Данный механизм позволяет сократить время на подготовку неэффективно используемых федеральных участков к реализации на торгах, адаптацию территории преимущественно для жилищного или иного строительства и сроки выхода на стройку, что положительно сказывается на темпах ввода жилья. Строительство ведется в соответствии со Стандартом КРТ, разработанным совместно с Минстроем России.

Сейчас в работе у ДОМ.РФ находится 111 проектов КРТ по участкам общей площадью 5,3 тыс. га федеральных земель с градостроительным потенциалом 22,6 млн кв. м жилья. Уже заключено 42 договора КРТ, готовится подписание еще пяти договоров по землям общей площадью 1 064 га в 30 регионах России с градостроительным потенциалом 5,8 млн кв. м жилья. Первые дома в рамках проектов КРТ от ДОМ.РФ введены в эксплуатацию в Ростове-на-Дону в I квартале 2024 года.

С этого года запущен новый механизм развития жилищного строительства, позволяющий совмещать механизмы торгов на право реализации проектов КРТ с аукционами «за долю». Это дает возможность инвесторам на начальном этапе проекта при определении размера арендной платы не отвлекать средства на приобретение участка. Полученные квартиры планируется передавать регионам для решения социальных задач, связанных с улучшением жилищных условий граждан.

Таким образом, ДОМ.РФ осуществляет целевую градостроительную подготовку федеральных земельных участков, в отношении которых усматривается потенциал жилищного строительства и переданных для выполнения функций агента Российской Федерации, ориентированную на достижение показателей национального проекта «Жилье и городская среда» в виде строящегося жилья.

Работа ДОМ.РФ оценивается по конкретным показателям в виде введенного в эксплуатацию на федеральных участках жилья и доходности проводимой деятельности по введению федеральных территорий в оборот. Агентирование с целевой функцией по вовлечению в оборот с основной целью жилищного строительства федеральных земельных участков на протяжении 15 лет действия Федерального закона № 161-ФЗ подтверждает свою эффективность.



Мнения



## Сергей Гаврилов

председатель Комитета Государственной Думы  
по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям,  
кандидат экономических наук

Обеспечение вовлечения земли в хозяйственный оборот, а также повышение эффективности ее использования всегда были важными задачами государства. В современной экономической ситуации данные задачи выходят на первый план наряду с вопросами стимулирования экономического развития нашей страны.

Представляется необходимой проработка мер как по обеспечению защиты прав и экономических интересов собственников и арендаторов земельных участков, так и по совершенствованию земельного законодательства в сторону обеспечения вовлечения земли в оборот, в частности для жилищного строительства, для развития туристического сектора.

Проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ мер государственного регулирования распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, а также практики вовлечения в оборот федеральных земельных участков выявил ряд проблемных вопросов. В частности, справедливо указывается на отсутствие порядка принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в связи с прекращением прав на недвижимое имущество, расположенное на данном участке. Это важно при осуществлении изъятия излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению имущества, закрепленного государством за учреждением или казенным предприятием на праве оперативного управления.

Также нет четкого понимания о потребности федеральных органов исполнительной власти и их подведомственных организаций в земельных ресурсах для обеспечения своей деятельности.

По-прежнему имеет место недостаточность актуальных данных о земле и недвижимости в ЕГРН.

Вместе с тем следует отметить, что за последние два года Комитет Государственной Думы по вопросам собственности, земельным и имущественным отношениям совместно с Росреестром и Росимуществом подготовил целый пакет законодательных мер по совершенствованию регулирования имущественных отношений. Это в том числе вопросы более активного вовлечения низколиквидного имущества в хозяйственный оборот, совершенствования приватизационных процедур, в частности торгов по продаже публичного имущества, усиления имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства за счет предоставления права приватизации движимого имущества, вопросы стимулирования инвестиций в развитие инфраструктуры речных портов, повышения безопасности эксплуатации

газовых сетей, восстановления и реконструкции объектов культурного наследия, вопросы обеспечения эффективности процедур реализации конфискованного имущества, повышения качества планирования и администрирования доходов, получаемых от сдачи в аренду федерального имущества.

В 2023 году Росимущество перечислило в федеральный бюджет 400 млрд рублей, из которых около 340 млрд рублей составили дивидендные выплаты компаний с госучастием. Плановое задание выполнено в полном объеме.

От приватизации в бюджет поступило 29 млрд рублей при плановом задании в 1,8 млрд рублей. Плановое задание по поступлению средств от распоряжения федеральным имуществом превышено на порядок.

Важно отметить постоянное повышение области охвата и качества данных учета реестра федерального имущества. Доля объектов недвижимого имущества, внесенных в реестр федерального имущества и сопоставленных с данными ЕГРН, достигла 87 %.

Росимущество как собственник эффективно управляет и распоряжается федеральным имуществом, в том числе за счет высокой квалификации руководства и аппарата ведомства.



## Эльвира Нургалиева

заместитель Министра Российской Федерации  
по развитию Дальнего Востока и Арктики

Программы «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» входят в число социальных инициатив Правительства Российской Федерации. Они представляют собой уникальный механизм, позволяющий человеку быстро, без лишней бюрократии выбрать, оформить и бесплатно получить в пользование земельный участок площадью до 1 га на Дальнем Востоке и в Арктической зоне Российской Федерации.

Главная цель программ – дать активным людям экономическую свободу и возможности реализовать свои мечты на Дальнем Востоке и на территории Арктики: построить дом, заняться сельским хозяйством и вести предпринимательскую деятельность с минимальными административными барьерами. Раньше сроки получения земли измерялись годами, сегодня участок можно выбрать в режиме онлайн и получить в пользование в течение месяца.

Сильные стороны действующего механизма: возможность оформления участка в онлайн-режиме, свобода выбора и формирования земельных участков и видов использования земли, доступность и отсутствие административных барьеров в процессе получения земельных участков, ну и самое главное – это возможность бесплатно получить в собственность землю, жить и работать на ней.

Несмотря на то что механизм реализуется с 2016 года, динамика участия граждан в программах остается восходящей, что показывает их востребованность и нужность людям. В рамках программ более 134 тысяч человек получили участки на Дальнем Востоке и в Арктике.

В отчете, подготовленном по результатам экспертно-аналитического мероприятия, Счетной палатой Российской Федерации обозначены две основные проблемы, решение которых позволит данным программам оставаться столь же востребованными и стать еще удобнее для граждан:

- непроработанная система предоставления в собственность земельных участков, переведенных из категории лесного фонда;
- отсутствие инженерной инфраструктуры, недостаточность у граждан необходимых финансовых средств на освоение участка.

Действительно, поскольку в рамках программ представляется возможным оформление в том числе земельных участков из состава земель лесного фонда, а также их упрощенный перевод в земли иных категорий, возникают правовые коллизии, связанные со взаимоувязкой лесного законодательства и норм Федерального закона № 119-ФЗ, в результате чего возникает правовая

неопределенность в действиях уполномоченных органов в части распоряжения земельными участками, переведенными из состава земель лесного фонда.

В целях устранения такой правовой неопределенности Минвостокразвития России подготовило проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – проект федерального закона), которым предусмотрена передача полномочий по распоряжению земельными участками, переведенными в упрощенном порядке из категории земель лесного фонда в земли иной категории, органам государственной власти, уполномоченным на распоряжение земельными участками соответствующей категории земель и формы собственности в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, а также исключение таких земельных участков из границ лесничеств и государственного лесного реестра.

Проект федерального закона 28 октября 2023 года был в установленном порядке внесен на рассмотрение в Государственную Думу и 5 декабря 2023 года принят в первом чтении.

В части вопроса помощи гражданам в освоении земельных участков следует отметить, что регионами ведется работа по инфраструктурному развитию территорий.

На сегодня создана энергетическая и транспортная инфраструктура для земельных участков, предоставленных гражданам в рамках программы «Дальневосточный гектар», в Хабаровском крае (35 км линий электропередач, 13 км дорог), Республике Саха (Якутия) (5 км дорог и 17 км технологического присоединения к электрическим сетям), Камчатском крае (ремонт и строительство 6 участков автомобильных дорог общей протяженностью 2,99 км), Сахалинской области (21 км линий электропередач, 15 км дорог).

В настоящее время получателям земельных участков доступно в среднем 35 федеральных, региональных и муниципальных мер государственной поддержки, среди которых гранты, субсидии, льготные кредиты «Дальневосточная и Арктическая ипотека» и другие. Особой популярностью пользуются такие меры поддержки, как субсидии на развитие животноводства в личных подсобных хозяйствах, гранты на поддержку создания хозяйств населения, гранты для начинающих фермеров, льготное кредитование малого и среднего бизнеса. Востребована такая мера поддержки, как квота на заготовку древесины для строительства жилья.



## Александр Бородин

доцент базовой кафедры управления  
государственным и муниципальным имуществом  
отделения «Высшая школа правоведения»  
факультета государственного и муниципального управления ИГСУ РАНХиГС

Проблемы, выявленные по результатам экспертно-аналитического мероприятия Счетной палаты, характерны не только для федерального уровня, но и для субъектов Российской Федерации, а во многом и для муниципального уровня.

Рациональная практика вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов формирует доходы в бюджет, влияет в целом на развитие экономики и нацелена на повышение качества жизни населения.

В отчете о результатах экспертно-аналитического мероприятия сделан обоснованный вывод, что большинство федеральных земельных участков не подготовлено к вовлечению в оборот. Это, в свою очередь, означает, что управление земельными ресурсами требует разработки стратегии финансового планирования, подготовки квалифицированных специалистов, знакомых с основами управления недвижимостью и совершенствования, цифровизации процедур учета земельных участков. Кроме того, необходимо планировать бюджетные расходы на содержание и подготовку земельных ресурсов к вовлечению в хозяйственный оборот, а также разработать механизмы контроля и отчетности. Разработка стратегии управления земельными ресурсами должна включать определение целей, задач и приоритетов, а также планирование использования вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов.

Предлагаемая стратегия будет базовым документом стратегического планирования, предусматривающим комплексный подход к формированию и реализации мероприятий по управлению земельными ресурсами. Отсутствие такого документа подчеркивается в рассматриваемом отчете Счетной палаты, также указывается, что данная проблема неоднократно поднималась и ранее.

Заслуживает отдельного внимания рекомендация Правительству Российской Федерации разработать порядок передачи федеральных земель на иной уровень публичной собственности. Как отмечено в представленном отчете, существующий порядок передачи федеральных земельных участков в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность не соответствует нормам земельного законодательства. Вместе с тем именно земельные участки, находящиеся в субъектовой и муниципальной собственности, имеют важное значение для развития и улучшения городской и сельской среды, обеспечения комфорта, повышения качества жизни жителей. Особенно выделю проблемы местного самоуправления. За счет средств, вырученных от эффективного управления земельными участками, органы местного самоуправления формируют городскую и сельскую среду в соответствии с потребностями и интересами жителей.

В контексте управления земельными ресурсами помимо продажи или аренды возможно партнерство с частным сектором, коммерческими предприятиями или некоммерческими организациями. Такое партнерство может обеспечить эффективное использование имеющихся ресурсов и взаимодействие между публичным и частным секторами. Партнерские отношения включают в себя совместное финансирование строительства объектов инфраструктуры на земельных участках, обслуживание и привлечение инвестиций для развития объектов инфраструктуры или коммерческой недвижимости. На уровне субъекта Российской Федерации и муниципалитета данные вопросы будут решаться оперативнее и позволят получить максимальную прибыль и пользу от использования земельных участков, а также обеспечить устойчивое развитие городских и сельских территорий.

Стоит отметить, что ключевым элементом земельной политики развитых экономик являются положения, регулирующие управление земельными участками. Эффективность использования земельного фонда выступает как принцип, обеспечивающий устойчивое функционирование разных типов хозяйственной деятельности. Некоторые документы стратегического планирования, к примеру в США, странах Евросоюза, концентрируют свои усилия на недопущении избыточного, по мнению регулятора, аккумуляирования земельных участков одним собственником или пользователем. В ФРГ регламентируются процессы как фрагментации земель, так и их чрезмерной консолидации, что направлено на сохранение определенной доли земель сельхозназначения в обороте.

Непременным условием процедур отчуждения земельных участков сельскохозяйственного назначения в ФРГ является запрет на уменьшение доли этих земель, если обостряются угрозы экологической безопасности. В то же время законодательство в США обуславливает право на покупку участков земли фермерами в наиболее развитых аграрных районах, что стимулирует сельхозпроизводство.

Необходимо учитывать не только опыт управления земельными ресурсами других стран, но и особенности отечественного становления и развития земельных отношений. Подчеркнем, что определение уполномоченного органа (взамен упраздненного в 1999 году Комитета по земельным ресурсам и землеустройству) по контролю за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации по управлению федеральными земельными участками без подготовки стратегии управления земельными ресурсами и внесения изменений в законодательство не даст нужного эффекта.

Отмечу, что выводы и рекомендации отчета Счетной палаты отражают высокое качество проведенного мероприятия, а сам отчет содержит комплексный подход к анализу практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов.



## Наталья Шагайда

директор Центра  
агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС,  
доктор экономических наук

Несмотря на довольно узкое название темы отчета – анализ практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов Российской Федерации, следует отметить, что работа аудиторов коснулась всех вопросов управления государственными земельными ресурсами страны.

В представленном отчете обозначены основные положения, которые существенным образом определяют активность вовлечения в оборот земельных ресурсов в собственности Российской Федерации.

1. До сих пор отсутствует базовый документ стратегического планирования, предусматривающий комплексный подход к формированию и реализации мероприятий по управлению земельными ресурсами. Без понимания того, как вовлечение в оборот земельных ресурсов может способствовать конечным целям социально-экономического развития страны и реализации общественных интересов, все действия будут носить довольно стихийный характер. Поэтому первым пунктом предложений могла бы стать рекомендация по принятию такого стратегического документа.
2. Государство на протяжении многих лет является крупнейшим собственником земли в Российской Федерации. На 1 января 2023 года в государственной и муниципальной собственности остается 92,2 % земель (1 579 193,5 тыс. га). В федеральной собственности числится 1 021,8 млн га земель. Очевидно, что это демонстрация отказа от идеи разграничения собственности на землю. Предполагается, что потенциально разграниченными могут быть оставшиеся 513 млн га земель, из которых – учитывая сложившуюся структуру государственной и муниципальной собственности – практически все останутся федеральными. Учитывая такой огромный масштаб федерального актива, который уже закреплен за Российской Федерацией, но весьма ограниченно вовлечен в оборот, можно было бы предложить изменить механизм разграничения собственности на землю, так как концентрация на одном уровне не свидетельствует о единой политике в целях развития, но демонстрирует демонтаж идей реформы постсоветского периода, в том числе земельной, – усиление роли субъектов Российской Федерации и муниципалитетов. В отчете отмечается, что позитивный мировой опыт в этой сфере идет в обратном направлении. Очевидно, что для комплексного развития территорий необходимо понимание местных нужд с реальным разграничением государственной собственности: субъекты Российской Федерации и муниципалитеты больше информированы о нуждах развития. В контексте мировых тенденций это будет означать укрепление регионального и муниципального уровня, расширение их прав и ответственности за развитие территории и удовлетворение запросов жителей в первую очередь.

3. Отсутствует знание о том, чем владеет Российская Федерация (не проведено разграничение государственной собственности на землю, не все участки зарегистрированы в ЕГРН). В то же время по этому направлению отмечается значительный прогресс – сведения о 94 % площади участков находятся в ЕГРН. Остается вопрос о том, что подразумевается под участками: границы массивов, куда входят визуально разные участки в десятки тысяч гектаров, или участки в границах, описание которых допускает их оборот? Это важно понимать, так как во втором случае такой участок, скорее всего, может быть объектом оборота, а в первом – нет.
4. Отсутствует знание о том, какая доля федеральных земель потенциально может быть объектом оборота в настоящем. Из 1,7 млрд га российских земель часть находится на праве постоянного бессрочного пользования у пользователей. Например, в ходе земельной реформы 90-х годов все несельскохозяйственные угодья сельхозорганизаций были переданы им в постоянное бессрочное пользование, при котором пользователь выплачивает только земельный налог в местный бюджет. Многолетние попытки государства с начала нулевых годов вовлечь эти земли в рыночные транзакции – выкуп или аренду – увенчались частичным успехом. При переоформлении имущества пользователь сталкивается с множественностью требований со стороны собственника-государства. Есть и другие ситуации, которые нужно знать, чтобы иметь обоснованные представления о том, что и когда может быть вовлечено в оборот.
5. Популярность программ «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» вызвана тем, что людям передаются сформированные участки с близкой инфраструктурой или возможностью создания инфраструктуры. В любых других случаях на заинтересованное лицо ложатся высокие транзакционные издержки – поиска земель, формирования участков, получения согласия на изменение вида разрешенного использования и т. д. В случаях с «гектарами» все это упрощено, то есть для оборота нужны объекты оборота – участки с нужным видом использования. Это означает, что для управляемого развития территории нужно сначала провести зонирование, определить территории развития, согласовать подвод коммуникаций (что легче сделать на уровне государственного взаимодействия), а потом предоставлять участки для конкретных целей. Примерно так было сделано в Белгородской области для развития малоэтажного строительства. Но в стране есть и другие нужды. Очевидно, что оборот готовых участков для определенной цели с ясными перспективами подключения к коммуникациям будет активнее, доходы бюджета – выше. Для заинтересованного лица это будет означать снижение уровня неопределенности и коррупциемкости. В России до сих пор не выработано удачных механизмов (если не учитывать белгородский опыт для довольно узких целей), включая деятельность ДОМ.РФ, чтобы обеспечить комплексное развитие территорий. По представленным в отчете данным нельзя сделать вывод о том, насколько участки, отраженные в ЕГРН и находящиеся в федеральной собственности, готовы к обороту.

6. Отмеченная в отчете неконкурентность участков в федеральной собственности по сравнению с участками в собственности муниципалитета и субъекта Российской Федерации (покупка за 10 % кадастровой стоимости у муниципалитета или субъекта Российской Федерации и 60 % кадастровой стоимости при покупке у Российской Федерации) свидетельствует о проблемах с кадастровой оценкой. Прежде всего, сама кадастровая стоимость все еще остается нерыночной, а в приведенных примерах – завышенной. Отказ от выкупа за 0,6 кадастровой цены означает, что эта стоимость выше рыночной. Сельхозорганизации в федеральной собственности (например, учхозы) жалуются, что при переходе к аренде участка под административными зданиями в сельских населенных пунктах арендная плата, рассчитываемая от кадастровой стоимости, может составлять сотни тысяч рублей, что непосильно и ведет к банкротству. С другой стороны, в 0,6 кадастровой стоимости могут входить не все затраты, которые должен понести покупатель федеральной земли (если это не Дальневосточный или Арктический гектар). Так, дополнительно нужно оплатить формирование участка, что в совокупности с 0,6 кадастровой цены превышает рыночную цену участка. Очевидно, что обе эти ситуации требуют разбора, в первую очередь на предмет адекватности кадастровой цены, чтобы не ограничивать вовлечение земли в федеральной собственности в оборот.
7. При осуществленной аудиторами попытке оценить продвижение в части создания системы пространственных данных за рамками обсуждения остается тот факт, что эта работа в том или ином виде идет уже не один десяток лет. Государство много лет финансирует работы, которые должны были упростить ситуацию с уточнением границ, характеристик участков, обременений. Сейчас граждане и другие собственники по-прежнему сталкиваются с проблемами, когда им нужно продать участок, оформить права наследования, зарегистрировать на нем дом и т. д. Многолетнее финансирование работ по созданию разного рода систем данных об участках не помогает – собственники должны часто заново проводить работы по межеванию и уточнению границ. В этой связи вызывают удивление данные об удовлетворенности работы Росреестром. Очевидно, что это удовлетворенность обслуживанием в офисах, где сдают и получают документы на конечном этапе, а не деятельностью Росреестра по учету участков и прав на них. В отчете указано, что к концу 2030 года будет обеспечена полнота и качество сведений в ЕГРН в объеме 95 %. Однако для контроля за этим показателем нужно определить, что понимается под полнотой сведений и как считать этот процент. До сих пор ЕГРН не является источником всех знаний об объектах, которые там уже числятся: эти объекты могут совершенно неожиданно оказаться в зонах объектов культурного наследия даже без регистрации самих объектов культурного наследия. То есть наличие обременений проявляется в любой момент, неизвестен полный их перечень и неясна методика расчета показателя.
- Кроме выделенных проблем, с которыми, несомненно, нужно согласиться, в отчете есть выводы, дающие повод для полемики.

Первый вывод касается Госпрограммы СХЗ. Целью программы является получение достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах 100 % земель сельскохозяйственного назначения, включая количественные и качественные характеристики сельскохозяйственных угодий, вовлекаемых в оборот; вовлечение в оборот земель сельскохозяйственного назначения площадью не менее 13 234,8 тыс. га к концу 2030 года.

В отчете позитивно отмечена эта программа в части формальных показателей: она лучше сделана, чем другие рассмотренные, позволит легче оценивать промежуточные результаты. С этим нужно частично согласиться. Согласиться – потому что есть индикаторы для формальной оценки. Частично – потому что вряд ли можно оценивать достоверность и актуальность количественных и качественных характеристик и границ 100 % земель сельскохозяйственного назначения. Земли сельскохозяйственного назначения – это огромные земельные массивы разных видов угодий, из которых только около половины являются сельскохозяйственными. Эти разные виды угодий соприкасаются и часто не отличимы при дистанционной оценке от участков, которые входят в другие категории земель. Это может быть участок древесно-кустарниковой растительности из земель сельхозназначения, который соприкасается с участком древесно-кустарниковой растительности из земель лесного фонда, или заросший участок низкопродуктивной пашни из земель сельхозназначения и участок древесно-кустарниковой растительности из несельскохозяйственных угодий земель сельскохозяйственного назначения. То есть здесь нужна инвентаризация на местности. Для этого полезнее переходить к уточнению границ не массивов земель сельхозназначения, а участков – с границами и характеристиками – сельхозугодий.

Вызывает сомнения целесообразность уточнения границ земель сельскохозяйственного назначения с учетом болот, гарей, лесов, участков с древесно-кустарниковой растительностью и прочих несельхозугодий в землях сельхозназначения, которые составляют около половины площади земель сельскохозяйственного назначения, именно усилиями Минсельхоза. За исключением лесополос (про которые вообще ничего не сказано, но которые очень важны в сельскохозяйственном производстве и состояние которых вызывает опасения) эти несельскохозяйственные угодья не являются ценными, их не нужно особо охранять. К тому же почти все эти угодья находятся в государственной собственности. Переход от массивов земель сельскохозяйственного назначения к конкретным участкам, разграничение государственной собственности на землю, постановка их на кадастровый учет, уточнение возможных видов использования может активизировать рыночный оборот федеральных или иных государственных и муниципальных земель.

Кроме того, сельхозпроизводители используют земли и за пределами категории земель сельскохозяйственного назначения. Особое внимание к массивам в зависимости от категории, а не участков, в зависимости от их ценности по плодородию, исключает участки сельхозугодий за пределами категории – земли сельскохозяйственного назначения – из тех, которые нужно особым образом защищать.

Безусловно, уточнение границ по участкам сельхозугодий, которые задействованы или могут быть задействованы в сельхозпроизводстве, а также их характеристик – чрезвычайно важная работа. В ее результате должны быть сформированы перечни плодородных участков сельхозугодий, которые относятся к ценным или особо ценным и использование которых для иных целей должно быть строго ограничено или запрещено. Но для этого не нужно широкими мазками выделять массивы земель сельскохозяйственного назначения, где только половина – сельхозугодья. Наоборот, отказ от штучной работы по участкам и переход к массивам земель сельскохозяйственного назначения обесценивает саму идею сохранения российских ценных земель. Есть разница между землями сельскохозяйственного назначения, сельскохозяйственными угодьями и участками, которые закреплены за организациями и гражданами для производства сельскохозяйственной продукции. Это пересекающиеся, но разные множества. Этого обсуждаемая программа не учитывает.

Что касается вовлечения заброшенных площадей в оборот, то следует отметить, что это не согласуется с усилиями России по достижению углеродной нейтральности. Вовлечение давно не используемых участков сопровождается мощным выбросом углерода. При этом нужно иметь в виду, что доля заброшенных земель максимальная на территориях, которые и в 1991 году занимали низкую долю в производстве сельскохозяйственной продукции. Недооценка углеродной нагрузки ведет к общим негативным последствиям для всех сельхозпроизводителей через изменение климата. Кроме того, несмотря на мощную государственную риторику в отношении необходимости вовлечения земель в оборот, а также данные ведомственной статистики, последняя сельхозперепись (2021 г., Росстат) фиксирует сокращение площади используемых сельхозугодий у сельхозпроизводителей. При этом разница между 222 млн га сельхозугодий (данные о наличии сельхозугодий в стране, Росреестр) и сельхозугодьями, которые используются сельхозпроизводителями для производства сельскохозяйственной продукции по материалам сельхозпереписи (микрорперепись 2021 г., Росстат), увеличивается: если в 2016 году это было 90 млн га, то в 2021 году – уже 105 млн га. При этом растет общее производство сельхозпродукции в стране, увеличивается доля используемой земли, закрепленной за сельхозпроизводителями. То есть интенсификация налицо, неиспользуемые земли не являются риском для продовольственной безопасности в стране.

Второй повод для полемики касается земель научных организаций. Так, в отчете отмечается, что прекращение прав на земельные участки научных организаций осуществляется «только при условии принятия отдельного решения Президентом Российской Федерации, что удлинит процедуру вовлечения в оборот федеральных земель». Однако введение ограничений абсолютно правомерно, если принять во внимание методику оценки эффективности использования земли, которая применяется с большим успехом для изъятия используемых сельскохозяйственных угодий в хозяйствах с высокой культурой производства – учхозах и опытных хозяйствах. Эта методика не оценивает факт использования участка в сельскохозяйственных целях. Участок может быть интенсивно

используемым и способами, не наносящими вреда почве. Методика не оценивает плодородие участка. Участок может быть высокоплодородным. Методика не оценивает последствия для добросовестного пользователя участка в случае прекращения прав пользования землей без оснований, предусмотренных ЗК РФ. Абсолютное большинство решений Правительственной комиссии<sup>1</sup> по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использования земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, о прекращении прав пользования землей учхозов и опытных хозяйств, например, было принято на основе двух пунктов методики. Первое основание: земли использовались неэффективно, так как использовались третьими лицами без оснований (один из критериев эффективности земли, используемый Правительственной комиссией для принятия решения о прекращении права). Третьими лицами выступали учхозы и опытные хозяйства, которые использовали землю на основании пункта устава ФГУП, утвержденного федеральными ведомствами. По записи в уставе ФГУП земля в постоянном бессрочном пользовании аграрного вуза передавалась учхозу, например, для ведения сельскохозяйственной деятельности, обучения студентов, научной работы. При этом на момент утверждения уставов ФГУП права распоряжаться землей (передать ее учхозу) у аграрного вуза уже не было (норма действовала ранее). То есть факт использования без оснований был обусловлен действиями представителей государства. Второе основание: при прекращении прав добросовестного пользователя возможно повышение доходов от использования недвижимого имущества. До прекращения прав пользования с сельскохозяйственной земли платился налог по низкой ставке. После изменения категории земли ставка налога потенциально могла увеличиться. Однако после передачи участков плодородных сельхозугодий под застройку и возведения многоквартирных домов земельный налог вообще прекращал взиматься и поступать в местные бюджеты. Такая политика изъятия земли из сельского хозяйства в немалой степени способствовала разрушению системы учебных и опытных хозяйств, которые располагались возле городов. Это создало риски снижения качества подготовки специалистов, импортозамещения в сельском хозяйстве, так как эти хозяйства занимались разведением породного скота, новыми сортами. Так что усложнение действующей процедуры изъятия земли из сельского хозяйства правомерно. Наоборот, логичнее бы выглядела рекомендация о внесении изменения в статью 15 Федерального закона «О содействии жилищному строительству» с целью исключения возможности принудительного прекращения прав на землю в отношении плодородных сельскохозяйственных угодий «без оснований, предусмотренных в Земельном Кодексе Российской Федерации».

---

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 августа 2008 г. № 632.

Третий дискуссионный момент касается фонда перераспределения земель, судьба которого осталась за рамками рассмотрения. До выхода ЗК РФ этот фонд был муниципальным, после принятия ЗК РФ он перешел в ведение субъекта Российской Федерации. В нем находятся земли, которые в первую очередь могут быть объектами оборота. Это участки в государственной собственности, неразграниченные. Нужны правила формирования и предоставления участков из этого фонда. Возможно, что нужно формировать фонды перераспределения земель в федеральной, муниципальной собственности, собственности субъекта Российской Федерации.

В заключение еще раз следует подчеркнуть, что Счетная палата проделала огромную работу. Все проблемы, затронутые в отчете, являются чрезвычайно важными. По результатам отчета можно сделать обобщающий вывод, что повышение качества управления федеральными земельными ресурсами продолжает оставаться чрезвычайно актуальной задачей.



## Виктор Хлыстун

профессор кафедры управления  
земельными ресурсами и объектами недвижимости  
Государственного университета по землеустройству,  
член Президиума Российской академии наук

Результаты экспертно-аналитического мероприятия, отраженные в рассматриваемом отчете, объективно свидетельствуют о недостаточной эффективности действующей системы управления земельными ресурсами страны, и прежде всего той их части, которая находится в собственности государства. Неразграниченность земель на разном праве, неполнота и противоречивость сведений, отраженных в ЕГРН и других официальных источниках информации, отсутствие актуальной планово-картографической основы и необходимых материалов землеустроительных, почвенных, геоботанических и других обследований затрудняют принятие обоснованных управленческих решений по организации рационального использования и сохранению для настоящего и будущих поколений земельного потенциала России. Отмечая ряд позитивных тенденций в развитии земельных отношений, нельзя не видеть растущие риски ухудшения состояния значительной части земельного фонда, связанные с увеличением площади нарушенных земель, снижением естественного плодородия почв, развитием процессов опустынивания значительных территорий на юго-востоке страны, водной эрозии в областях Черноземья, ветровой эрозии в Поволжье и Сибири, социального опустынивания во многих областях Нечерноземья и др. Активно противодействовать развитию этих негативных явлений возможно лишь на основе четкой научно обоснованной стратегии развития земельных отношений и хорошо структурированной системы управления земельными ресурсами.

В материалах Счетной палаты уже неоднократно указывалось на отсутствие документов стратегического планирования в распределении и организации использования земельных ресурсов. Это утверждение абсолютно справедливо, но к нему необходимо добавить, что у нас нет и стратегического документа, определяющего сущность и содержание всей государственной земельной политики. Полагаем, что таким документом могла бы стать «Доктрина земельной политики Российской Федерации», в содержании которой должны быть отражены: национальные интересы, цели, задачи и основные направления деятельности органов государственной власти в области организации использования и охраны земельных ресурсов страны; перспективы развития отношений собственности на землю и приоритетные формы хозяйствования на ней; целевые показатели эффективности земельной политики управления земельными ресурсами; риски и угрозы сокращения земельного потенциала; планируемые меры по защите земель от деградации и предотвращению природного и социального опустынивания территорий и др.

Проект такого документа подготовлен группой ученых под моим руководством и направлен для рассмотрения в Государственную Думу и Совет Федерации.

Причиной многих недостатков в организации использования земель является аморфность системы управления земельными ресурсами, основные функции которой разбросаны между двумя десятками министерств и ведомств при отсутствии должной координации их деятельности. По сути, в стране нет органа государственного управления, который несет ответственность за состояние и организацию рационального использования земельного фонда страны, каким был в прежнее время Государственный комитет Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству. Разрушен ряд важнейших институтов системы, таких как прогнозирование и планирование использования и охраны земель, системный мониторинг их состояния, землеустройство в его должном содержании. Функции контроля за использованием земель разделены между многими ведомствами, которые зачастую или дублируют друг друга, или оставляют без необходимого надзора множество «белых пятен». Сложившаяся ситуация явно не соответствует современным требованиям к организации управления и должна быть изменена на основе концентрации полномочий и ответственности в едином органе государственного управления земельными ресурсами.

Растущие потребности в земельных ресурсах во всех отраслях экономики и риски развития процессов деградации земель настоятельно требуют вернуться к практике прогнозирования и перспективного планирования использования земель, которая успешно применялась в СССР с начала 1970-х годов. Одновременно с разработкой генеральной схемы размещения производительных сил составлялись генеральные схемы использования земельных ресурсов союзных республик и страны в целом. Для автономных республик, краев, областей и административных районов разрабатывались схемы землеустройства на период до 10–15 лет. В совокупности эти документы формировали обоснованные представления о перспективах развития землепользования и определяли комплексы мер по сохранению земельного потенциала. В конце 1980-х годов финансирование этих работ было остановлено, и к настоящему времени органы управления всех уровней не обладают информацией о перспективах перераспределения, организации использования и планируемых мерах по защите земель, хотя современные цифровые технологии позволяют моделировать ситуации и разрабатывать достаточно обоснованные прогнозы развития любых социально-экономических процессов. Для выполнения таких работ необходимо создать в составе одного из научных центров РАН подразделение, ведущее весь комплекс исследований в сфере земельных отношений и управления земельными ресурсами. Сегодня в стране нет ни одного научного учреждения, ориентированного на выполнение таких научно-исследовательских работ.

Полагаем, что проблемы развития земельных отношений должны оставаться в поле зрения Счетной палаты, при этом к проведению экспертно-аналитических мероприятий было бы полезно привлекать ученых и специалистов этой сферы, прежде всего землеустроителей, обладающих профессиональными знаниями и опытом организации рационального использования земель.



## Николай Доронин

заместитель председателя Общественного совета при Минприроды России,  
первый заместитель председателя комиссии ОП РФ  
по экологии и устойчивому развитию,  
председатель правления Экспертного центра «ПОРА»

Россия – это не только самая большая страна в мире по территории. Россия – это не только мировая кладовая природных ресурсов, включая углеводородное сырье, обычные и редкоземельные металлы. Россия – это уникальный многонациональный «сплав» трудолюбивых людей, которые каждый день работают в разных отраслях экономики для сохранения и увеличения экономического потенциала своей родины. С XIV века территория государства (тогда – Московского княжества) увеличилась с 2 млн кв. км до современных 17,1 млн кв. км, а население выросло с 2 млн до 146 млн человек. Расширение территории вызывало формирование новых экономических районов. В то же время географическое расширение нашего государства не приводило к увеличению эффективности пользования земельными ресурсами. И в XXI веке мы вынуждены решать старые проблемы, но уже современными методами.

К сожалению, нередки случаи, когда на землях сельхозназначения, которые могут быть вовлечены в оборот для производства продукции сельского хозяйства, пытаются разместить промышленные объекты. Как отмечают авторы доклада, с 2015 по 2022 год из земель сельскохозяйственного назначения выбыло 4 млн га, что связано с возможностью их перевода в другие категории земель. Также часто встречаются ситуации, когда границы лесных участков, прилегающих к населенным пунктам, не нанесены на электронную карту, а содержатся только на бумажных планшетах государственных лесных инспекторов. Сроки и сложность процедур по изменениям в градостроительных планах приводят к огромным задержкам в развитии городов. Открытым вопросом остается и то, как сочетается, например, программа «Земля для туристов» с природоохранным законодательством и ограничениями по пользованию землями на особо охраняемых природных территориях.

В текущей ситуации, когда Российская Федерация оказалась под небывалым геополитическим давлением и гнетом экономических санкций, такие критерии, как определение вектора развития российской экономики, распределение производственных сил по отраслям и регионам, новый учет демографической обстановки, становятся основополагающими факторами для дальнейшего устойчивого развития страны. И повышение эффективности управления земельными ресурсами может помочь в этом. Государство ищет новые формы получения доходов. Из правительственных кабинетов и от экспертов звучат мнения о новой приватизации. В ситуации, когда 93 % учтенных земельных участков такой огромной страны, как Россия, находятся в государственной собственности, очевиден потенциал

для более эффективного управления госсобственностью, учитывая, что львиная доля участков приходится на земли лесного фонда, а оценка эффективности управления земельными участками лесного фонда не проводится.

Несколько десятков тысяч договоров по программам «Дальневосточный гектар» и «Арктический гектар» свидетельствуют о востребованности получения земель даже не в самых близких месторасположениях. Ведь регистрируемые отказы от участков по этим программам связаны с отсутствием инженерной инфраструктуры и непроработанной системой предоставления в собственность земельных участков, переведенных из категории лесного фонда. Исходя из этого, можно утверждать, что повышение эффективности государственного управления земельными ресурсами, несомненно, приведет к нужному результату.



## Ольга Позднякова

руководитель направления «Народный фронт. Аналитика»

Проблема неполного и неравномерного межевания и вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков поднимается давно. Особенно медленно это происходит в северных территориях, что объясняется удаленностью и физической невозможностью или значительно более высокой стоимостью проведения кадастровых работ. Также, безусловно, на ситуацию влияет сравнительно низкий спрос на практическое применение земли по сравнению с южными территориями. Между тем обращения фермеров в Народный фронт и на Прямую линию Президента Российской Федерации свидетельствуют о потребности в вовлечении в оборот дополнительных участков, например для заготовки сена и выпаса оленей. В Народном фронте с экспертами изучается вопрос упрощения порядка оформления земельных участков, предоставляемых общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока из земель сельскохозяйственного назначения, по аналогии с выделением охотничьих угодий без проведения кадастровых работ.

Анализ, проведенный Счетной палатой Российской Федерации, показал, что оценка эффективности управления земельными участками, находящимися в государственной собственности, не осуществляется. Это говорит о слабости стратегического управления таким ценным и ограниченным ресурсом, как земля. Такие на первый взгляд неочевидные факторы, как климатические изменения, динамика потребности в орошении и опустынивание почвы, деградация вечной мерзлоты и другие, могут значительно повлиять на смену приоритетов использования земли в тех или иных регионах страны. Отсутствие или слабость стратегического управления землей могут помешать своевременному мобильному реагированию на новые вызовы.



## Александр Терновцов

заместитель председателя комиссии ОП РФ  
по общественной экспертизе законопроектов  
и иных нормативных актов

По моему мнению, проблемы вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков связаны в том числе с:

- наличием запретов на выкуп земельных участков сельскохозяйственного назначения, установленных на уровне субъектов Российской Федерации;
- установлением стоимости выкупа земельных участков с неразграниченной госсобственностью в размере несколько раз больше, чем федеральных земельных участков под аналогичные цели;
- необходимостью несения гражданами затрат на освоение земельных участков, зачастую в размере значительно больше, чем составляет сама стоимость выкупа земельных участков.

Касательно земельных участков сельскохозяйственного назначения считаю необходимым отметить, что согласно Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»<sup>1</sup> приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, осуществляется с момента, установленного законом субъекта Российской Федерации.

В соответствии с указанными положениями в ряде субъектов Российской Федерации и законами субъектов, регулирующими отношения оборота земель сельскохозяйственного назначения, приватизация земельных участков сельскохозяйственного назначения возможна после наступления даты, определенной такими законами.

Таким образом, на уровне субъектов установлены ограничения на приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения в виде полного запрета на приватизацию («мораторий на приватизацию»).

Отдельно отмечу, что сроки окончания действия «моратория на приватизацию» земельных участков сельскохозяйственного назначения на уровне субъектов систематически сдвигаются на более поздний срок. В некоторых регионах начало приватизации земельных участков установлено не ранее 1 января 2050 года.

---

1. Абзац 1 пункта 4 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее – Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»).

Ранее сельскохозяйственными организациями указанный «мораторий на приватизацию» успешно преодолевался путем обжалования в судебном порядке отказов на приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения. Суды вставали на сторону сельскохозяйственных организаций и указывали на недопустимость принятия субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов, содержащих дополнительные правила и ограничения оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения. При этом такой позиции придерживались суды трех инстанций.

Однако 6 марта 2023 года Верховный Суд Российской Федерации вынес определение № 310-ЭС22-22518 по делу № А36-8482/2021, в котором указал, что установление субъектами «моратория на приватизацию» земельных участков сельскохозяйственного назначения не противоречит Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а является следствием реализации субъектами полномочий, переданных указанным законом.

Таким образом, с момента принятия Верховным Судом указанного определения на территории Российской Федерации сельскохозяйственные организации фактически более не могут приобретать в собственность за плату земельные участки сельскохозяйственного назначения, а могут использовать их только на праве аренды – такие участки более не вовлекаются в гражданский оборот в части их продажи и передачи в аренду организациями. Тем самым бюджет недополучает денежные средства в виде земельного налога и налога на доходы, связанного с реализацией и арендой указанных земельных участков.

В связи с изложенным предлагаю рассмотреть возможность внесения изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» с целью ограничения прав субъектов в части установления запрета на приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения.

Отмечаемый в отчете большой разрыв в средней стоимости выкупа земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, и федеральных земельных участков, имеющих аналогичные цели использования, негативно влияет на желание граждан как выкупать федеральные земельные участки, так и использовать их на праве аренды, поскольку ставки арендной платы на федеральные земельные участки зачастую выше, чем ставки арендной платы в отношении земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, или находящихся в муниципальной собственности или собственности субъектов.

Поэтому следует пересмотреть ставки выкупной стоимости и ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, с целью их снижения до уровня ставок, предусмотренных для выкупа или аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, или находящихся в муниципальной собственности или собственности субъектов, имеющих аналогичные цели использования.

Также отмечу, что зачастую стоимость затрат, которые необходимо понести гражданам на освоение земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или индивидуального жилищного строительства, больше, чем сама стоимость приобретения в собственность такого земельного участка.

Для освоения земельного участка для указанных нужд на нем необходимо возвести жилые и хозяйственные строения, подвести к земельному участку коммуникации (как минимум газо- и электроснабжение) и подключить к ним возведенные объекты.

Зачастую осуществление указанных действий требует от граждан, как собственников земельных участков, значительных финансовых вложений, сопоставимых со стоимостью приобретения земельных участков, а иногда и превышающих такую стоимость.

Если с точки зрения газификации решение указанного вопроса упростила действующая программа социальной газификации, то проблема электрификации земельных участков стала только острее.

С момента принятия постановления № 1178 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии к электрическим сетям и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» изменились условия формирования размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям сетевых организаций, а также иные вопросы технологического присоединения энергопринимающих устройств потребителей. В связи с этим стоимость технологического присоединения потребителей к электрическим сетям, в зависимости от расстояния от точки подключения до места нахождения подключаемого объекта потребителя, выросла с 1–2 тысяч до десятков тысяч рублей при подключении в точке, расположенной на границе принадлежащего потребителю земельного участка, а иногда и нескольких миллионов рублей при подключении в точке, расположенной в нескольких сотнях метров от границы принадлежащего потребителю земельного участка.

По моему мнению, указанные обстоятельства также не стимулируют вовлечение в хозяйственный оборот земельных участков, так как на гражданина, желающего освоить земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или индивидуального жилищного строительства, возлагаются все расходы сетевых организаций для обеспечения подключения потребителя к электрическим сетям, а в последующем и оплата электроэнергии, потребленной им через инфраструктуру, за возведение которой он сам ранее и заплатил.

В связи с изложенным предлагаю пересмотреть условия формирования размера платы за технологическое присоединение к электрическим сетям потребителей, использующих земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или индивидуального жилищного строительства.



## Александр Пузанов

генеральный директор Фонда «Институт экономики города»,  
кандидат географических наук

Экспертно-аналитическое мероприятие позволило сформулировать ряд важных результатов и выводов, значение которых, на мой взгляд, выходит за рамки непосредственного предмета исследования анализа практики вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов.

К числу основных таких результатов и выводов можно отнести следующие:

- управляющее воздействие государственных органов направлено на повышение доходов от использования федеральных земельных ресурсов, а аспекты, связанные с нефинансовым управлением и распоряжением землей, в стратегических и программных документах не отражены;
- оценка эффективности управления земельными участками, находящимися в государственной собственности, фактически не осуществляется, а утвержденные показатели эффективности управления и распоряжения федеральными земельными участками уполномоченными органами не применяются в связи с отсутствием базового значения показателей для расчета. Фактически содержание показателей отражает исключительно деятельность Росимущества по передаче в аренду и проведению кадастровых работ в отношении федеральных земельных участков;
- мероприятия по анализу иного возможного использования земельных участков Росимуществом не разработаны и не реализуются, что подтверждается наличием земельных участков, составляющих казну Российской Федерации и не вовлеченных в хозяйственный оборот, но фактически используемых третьими лицами;
- отсутствует порядок передачи неиспользуемого имущества (в данном случае – земельных участков) в государственную казну Российской Федерации уполномоченными органами, осуществляющими правомочия собственника такого имущества, что затрудняет вовлечение объектов, в том числе земельных участков, в хозяйственный оборот.

Приведенные результаты и выводы свидетельствуют о наличии резервов существенного повышения качества государственного управления как минимум по следующим двум направлениям:

- повышение качества государственного управления земельными ресурсами, находящимися в публичной собственности, как таковыми;
- повышение качества государственного управления земельными ресурсами, находящимися в публичной собственности, в рамках единой концепции повышения

качества управления активами, необходимость разработки которой, на наш взгляд, также следует из результатов рассматриваемого экспертно-аналитического мероприятия.

Существующая регуляторная логика, даже при увязке задач повышения доходов от использования федеральных земельных ресурсов с нефинансовыми аспектами управлением и распоряжением землей, ориентирована на оптимизацию использования земельных участков как таковых. Параллельно, зачастую иными субъектами, решаются задачи повышения эффективности использования недвижимого имущества, имущественных прав, находящихся в публичной собственности.

Наконец, задача оптимизации в сфере управления земельными ресурсами оказывается связанной с задачей повышения эффективности системы межбюджетных отношений, которые являются в том числе инструментом перераспределения активов между уровнями публичной власти. Это следует из самой постановки задачи экспертно-аналитического мероприятия – указано, что его результаты учитываются в рамках кросс-отраслевого комплекса мероприятий «Анализ эффективности системы межбюджетных отношений».

На данном этапе заявленная связь результатов мероприятий не проработана. Представляется, что учет результатов экспертно-аналитического мероприятия в рамках указанного комплекса мероприятий существенно повысит значимость и качество полученных выводов.

Опыт регионов.

Комментарии КСО



## Юлия Махтина

Председатель Контрольно-счетной палаты  
Иркутской области

Проблема вовлечения в хозяйственный оборот земельных ресурсов, рассмотренная Счетной палатой Российской Федерации, крайне актуальна для Иркутской области.

Около 90 % территории региона занимают земли лесного фонда. Контрольно-счетная палата Иркутской области (далее – КСП области) в своих отчетах и заключениях неоднократно обращала внимание на проблему отсутствия свободных земельных участков, расположенных в пределах границ населенных пунктов. Источники расширения границ практически исчерпаны, а имеющиеся границы свободных зон заняты преимущественно федеральными землями (земли сельскохозяйственного назначения и земли лесного фонда).

Дефицит свободных земельных участков препятствует реализации закона Иркутской области о бесплатном предоставлении земельных участков для отдельных категорий граждан, в первую очередь многодетных семей, участников СВО, в части имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и в целом для стимулирования как массовой застройки, так и для индивидуального жилищного строительства, в том числе для реализации программ переселения граждан из аварийного жилья, строительства жилья для детей-сирот и т. д.

Кроме того, на территории Иркутской области существуют проблемы отнесения земельных участков к той или иной категории, пересечения и наложения границ лесного фонда и населенных пунктов и т. д.

Принятые в разное время и недостаточно согласованные между собой законодательные акты разных отраслей законодательства во многом предопределили появление многочисленных споров об отнесении земельных участков к определенной категории, местоположении этих участков в определенных границах, их пересечении и наложении, влекущих нарушение прав и интересов граждан.

Учитывая необходимость обеспечения баланса интересов государства и граждан, Президентом Российской Федерации еще в 2016 году было поручено провести работу по устранению противоречий между сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре (далее – ГЛР), государственном кадастре недвижимости и Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее – ЕГРН)<sup>1</sup>.

---

1. Пункт 2, подпункт «з» перечня поручений по итогам заседания Государственного совета (утв. Президентом Российской Федерации 11 июня 2016 г. № Пр-1138ГС).

Правительством Российской Федерации внесен ряд изменений в федеральное законодательство, направленных в первую очередь на устранение взаимоисключающих сведений о принадлежности земельных участков к определенной категории путем признания приоритета сведений ЕГРН по отношению к сведениям ГЛР, выявление собственников ранее учтенных объектов недвижимости, устранение реестровых ошибок с целью максимального оформления гражданами своих прав на недвижимое имущество, уплаты ими имущественных налогов и повышения доходной базы местных бюджетов.

Вместе с тем, как показало проведенное Счетной палатой Российской Федерации в Иркутской области контрольное мероприятие<sup>2</sup>, реализация «лесной амнистии» не предусмотрена на земельных участках, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий<sup>3</sup>. В этой связи земельные участки в 22 населенных пунктах Слюдянского и Ольхонского районов Иркутской области, включенных в центральную экологическую зону Байкальской природной территории (далее – ЦЭЗ БПТ), фактически соответствуют условиям «лесной амнистии»: на земельных участках в течение десятилетий эксплуатируются жилые дома и ведется подсобное хозяйство, при этом относящиеся к категории земель лесного фонда не могут быть переведены в категорию «земли населенных пунктов». Также отсутствует механизм оперативного предоставления органам местного самоуправления достаточных сведений, необходимых для выявления правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости, включая информацию о реквизитах документов, на основании которых сведения о ранее учтенных объектах недвижимости внесены в ЕГРН, и т. д.

Таким образом, работа по гармонизации ЕГРН и ГЛР, устранению реестровых ошибок до настоящего времени не завершена, пересечения и наложения границ садоводческих и/или дачных некоммерческих товариществ, поселков с границами лесного фонда, границами населенных пунктов окончательно не устранены.

В целях повышения эффективности использования земельно-имущественного комплекса Правительством Российской Федерации с 2021 года проводился эксперимент по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости (далее – ЕИР). В перечень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, на территориях которых проводился эксперимент, была включена Иркутская область.

- 
2. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка достоверности, качества и полноты сведений о земле, учитываемых в государственных информационных ресурсах (на примере отдельных субъектов Российской Федерации)», утвержденный 20 декабря 2022 года.
  3. Статья 10 Федерального закона «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» от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ.

В рамках создания ЕИР проводилась работа по выявлению правообладателей объектов недвижимости и их границ с целью их последующей постановки на кадастровый учет и регистрации прав собственности. Выявлено, что значительное количество земельных участков внесены в ЕГРН без установления границ.

По ранее учтенным участкам в отдельных случаях отсутствуют собственники (правообладатели), в связи с чем работу по установлению границ должны выполнить органы местного самоуправления. В других случаях (при наличии собственников) существуют проблемы с правоустанавливающими документами на землю, наличием пересечения границ земельных участков с землями лесного фонда, населенных пунктов и т. д.

По данному вопросу Президентом Российской Федерации вновь поставлена задача завершить мероприятия по выявлению правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости<sup>4</sup>.

Однако, как показала проведенная КСП области в конце 2023 года проверка, мероприятия по выявлению правообладателей объектов, признаваемых ранее учтенными объектами недвижимости, в установленные сроки не завершены.

Реализация поручения Президента Российской Федерации по установлению границ населенных пунктов и лесных поселков, расположенных в ЦЭЗ БПТ, и создания ЕИР на территории Иркутской области<sup>5</sup> также не завершена. К числу факторов, сдерживающих оперативное наполнение ЕГРН необходимыми сведениями, можно отнести:

- необходимость корректировки документов территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Иркутской области, в то время как процедура подготовки проектов внесения изменений в градостроительную документацию занимает в среднем около года;
- вопрос пересечения границ населенных пунктов с землями лесного фонда является широко распространенным (более 200 населенных пунктов, расположенных на территории 89 муниципальных образований, имеют пересечения с границами земель лесного фонда). Возможность применения «лесной амнистии» не предусмотрена на земельных участках, расположенных в границах особо охраняемых природных территорий.

В процессе согласования границ населенных пунктов, расположенных в ЦЭЗ БПТ, по многим земельным участкам, расположенным на землях лесного фонда, ведутся судебные споры. По большинству из них имелись решения судов об истребовании земельных участков, признании права отсутствующим и сносе находящихся на них строений.

---

4. Подпункт «а» пункта 2 перечня поручений по вопросам реализации государственной программы «Национальная система пространственных данных» (утв. Президентом Российской Федерации 11 августа 2022 г. № Пр-1424).

5. Пункт 3 перечня поручений по итогам совещания по вопросам экологического развития Байкальской природной территории (утв. Президентом Российской Федерации 14 августа 2017 г. № Пр-1602).



## Светлана Проскурина

аудитор Контрольно-счетной палаты  
Краснодарского края

Земельные ресурсы являются одной из важных составляющих при формировании налоговых и неналоговых доходов регионов и муниципальных образований, в связи с этим вопрос о целевом и эффективном землепользовании сейчас стоит как никогда остро.

Земля является одним из средств производства, и скорость ее вовлечения в оборот, как и привлечение инвестиционных ресурсов в объекты, находящиеся в государственной собственности, напрямую влияет на увеличение доходов бюджета, рост экономических показателей и, соответственно, на благосостояние населения.

Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы к числу основных задач в сфере управления земельным фондом отнесены «создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, соблюдение гарантий прав участников земельных отношений, обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков». Аналогичные цели и приоритеты сохраняются и в настоящее время.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в составе поручений, направленных на сокращение количества земельных участков, границы которых не определены, одним из ключевых направлений развития земельных отношений определил «сокращение случаев использования без законных оснований земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках». Необходимость более активного введения в хозяйственный оборот земельных участков, усиления контроля за эффективностью их использования также отмечена Стратегией развития Краснодарского края до 2030 года.

Несомненно знаковым является вывод Счетной палаты Российской Федерации (далее – Счетная палата) о необходимости формирования единого документа стратегического уровня, который будет регулировать земельные отношения и в целом отражать видение государства по развитию землеустройства. В связи с этим совместная работа контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и Счетной палаты должна быть направлена на реализацию сформулированных в отчетных документах предложений по совершенствованию системы управления земельными участками в целях повышения эффективности их использования и обеспечения экономического роста.

Представленный отчет Счетной палаты содержит полную и объективную информацию о текущей ситуации, связанной с проблематикой вовлечения в хозяйственный оборот земельных участков федеральной собственности, которая также коррелирует с ситуацией, сложившейся на территории регионов. Документы стратегического планирования, содержащие цели и задачи, непосредственно связанные с управлением земельными ресурсами, а также показатели деятельности уполномоченных органов по вовлечению в хозяйственный оборот земельных участков отсутствуют. При этом для заинтересованного собственника принципиально важно вести активную работу по увеличению оборота имеющихся активов, а также по недопущению фактов их неправомерного и самовольного использования, поскольку это, в числе прочего, приводит к недопоступлению доходов.

В Краснодарском крае в собственности субъекта находится довольно объемный земельный комплекс (в основном земли сельскохозяйственного назначения), который в большой степени введен в хозяйственный оборот (предоставлен в аренду либо пользование). При этом почти 20 % общей площади земельных участков (около 600,0 тыс. га), находящихся в собственности края, формально являются свободными, то есть сведения об оформлении на них права аренды либо пользования отсутствуют (рисунок 1).

Часть свободных земель действительно является малопригодной для вовлечения в хозяйственный оборот (земли, занятые мелиоративными насаждениями, граничащие с водными объектами, негодья и т. п.). Однако при высокой степени освоения сельхозугодий на территории региона существуют возможности для увеличения поступлений в бюджет, в том числе за счет обеспечения защиты имущественных прав и законных интересов, связанных с использованием имущественного и земельного комплексов, относящихся к государственной собственности.

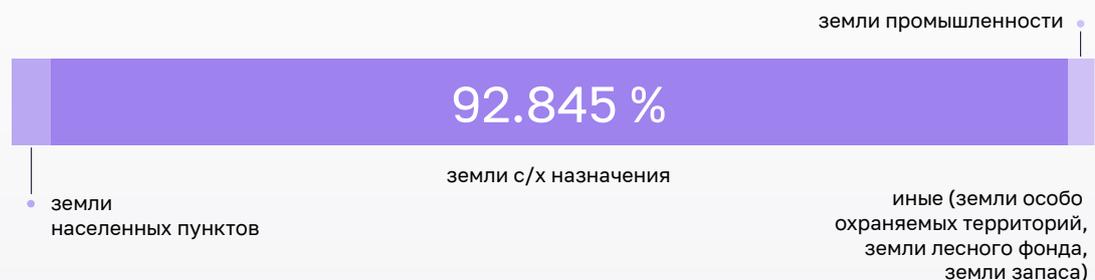
Проверки использования земель региональной собственности показали, что случаи использования земельных участков самовольно либо без оформления надлежащих правоустанавливающих документов не являются единичными, их количество из года в год практически не снижается, что препятствует сокращению объема земель, используемых самовольно и без уплаты земельных платежей. Системная работа, направленная на обеспечение оформления прав на земельные участки и их последующее вовлечение в оборот, проводится недостаточно эффективно, при этом по уже выявленным фактам неправомерного использования имеют место «рецидивные» нарушения, требующие дальнейшего контроля и пресечения.

Одновременно установлены недостатки в планировании и организации проводимых специализированным казенным учреждением проверочных мероприятий, в результате чего более 3,5 тыс. участков (12,2 % общего числа земельных участков собственности края) вообще не были охвачены контролем на протяжении трех последних лет. Из них специалистами Контрольно-счетной палаты Краснодарского края (далее – КСП Краснодарского края) при выборочной проверке определены участки площадью около 3,0 тыс. га (127 ед.) с признаками неправомерного использования без внесения платы за землю.

Рисунок 1

## Состав земель, находящихся в собственности Краснодарского края\*

**> 92 %** земель отведены под **сельскохозяйственное назначение**



В хозяйственный оборот вовлечены

**50.9 %** земель от **общего количества** земельных участков краевой собственности



**78.2 %** земель от **общей площади** земельных участков краевой собственности



\*По состоянию на 01.01.2025

Имеют место системные упущения в процессе взаимодействия между структурными подразделениями уполномоченного ведомства с подведомственным ему учреждением, отсутствие надлежащего внутреннего контроля за полнотой и своевременностью взыскания сумм неосновательного обогащения и процентов. Наряду с указанным выявлены факты, когда суммы неосновательного обогащения, подлежащие взысканию с лиц, самовольно использующих земельные участки, при наличии к тому оснований длительное время не начислялись и (или) не взыскивались, либо взыскание осуществлялось несвоевременно, что привело как к возникновению рисков невзыскания задолженности, так и к истечению сроков исковой давности взыскания неналоговых доходов в региональный бюджет.

По результатам проверочных мероприятий объектам контроля внесены рекомендации по совершенствованию внутриведомственных процедур, корректировке правовых актов, улучшению процесса администрирования и внутреннего контроля, которые, по мнению специалистов КСП Краснодарского края, позволят:

- повысить эффективность системы наблюдения и контроля за фактическим использованием земельных участков, находящихся в государственной собственности;
- обеспечить полноту и своевременность взыскания сумм неосновательного обогащения в бюджет края;
- выработать практику планирования и реализации уполномоченным ведомством мер, направленных на конечный результат – вовлечение в оборот на законных основаниях земельных участков, права на которые не оформлены;
- упорядочить ведение бухгалтерского (бюджетного) учета;
- повысить качество проведения внутреннего контроля.

В текущем году специалисты КСП Краснодарского края продолжают практику осуществления аналогичных проверок, в том числе с применением методов и подходов, изложенных в представленном Счетной палатой отчете.



## Светлана Пинтяшина

аудитор Контрольно-счетной палаты  
Московской области

Как правильно отмечено в выводах отчета Счетной палаты Российской Федерации, одним из наиболее распространенных и эффективных способов вовлечения в оборот земельных участков, находящихся в публичной собственности, является предоставление их в аренду, в том числе посредством проведения торгов, что обеспечивает привлечение в бюджеты дополнительных доходов.

Исходя из понимания важности повышения эффективности осуществления центральными исполнительными органами государственной власти Московской области (далее – ЦИОГВ МО) полномочий администратора доходов бюджета, Контрольно-счетной палатой Московской области (далее – КСП МО) в 2023 году проведена проверка полноты поступления в бюджет Московской области доходов от сдачи в аренду земельных участков, а также средств от продажи права на заключение договоров аренды земельных участков.

Проведение проверки позволило оценить полноту и своевременность поступления доходов в бюджет Московской области, качество их планирования, а также эффективность деятельности уполномоченного ЦИОГВ МО в части принимаемых мер, направленных на повышение доходности по указанным источникам.

Так, результаты проверки свидетельствуют о высокой степени вовлечения в экономический оборот земельных участков, находящихся в собственности Московской области, путем передачи их в аренду: по итогам 2022 года действовало более 900 договоров, суммарная площадь арендуемых земельных участков увеличилась более чем на 50 % относительно 2020 года, превысив 31 тыс. га, объем доходов от аренды земли составил более 1 млрд рублей.

В то же время КСП МО выявлено наличие целого ряда недоработок (нарушений, недостатков), устранение которых позволит повысить доходность и обеспечить совершенствование существующей системы предоставления земельных участков в аренду:

- расчет плановых доходов от сдачи в аренду и средств от продажи права осуществлялся уполномоченным ЦИОГВ МО с нарушением установленной в Московской области методики, что привело к формированию необоснованных (завышенных) прогнозов поступления доходов на 2021 год и на 2022 год;
- при исполнении договоров аренды земельных участков, заключенных в целях реализации в Московской области масштабных инвестиционных проектов,

в отдельных случаях юридическими лицами (инвесторами) в течение длительного времени (более шести месяцев) земельные участки не использовались, при этом уполномоченным ЦИОГВ МО фактически не осуществлялся контроль в данной сфере и не принимались необходимые меры реагирования;

- при осуществлении процедур в рамках предоставления государственной услуги по предоставлению земельных участков в аренду неоднократно допускались нарушения административных регламентов и земельного законодательства;
- существующий инструментарий регионального портала государственных услуг Московской области недостаточно информативен, по отдельным компонентам неудобен для пользователей и содержит недостоверную информацию;
- не на должном уровне организован процесс осуществления уполномоченным ЦИОГВ МО контроля за сохранностью и целевым использованием предоставленных в аренду земельных участков;
- допускались многочисленные ошибки и нарушения при расчете и начислении арендной платы, что привело как к ее завышению (образование кредиторской задолженности перед арендаторами), так и занижению (недопоступление доходов в бюджет Московской области).

Кроме того, проверкой поднята и освещена проблематика, касающаяся не только Московской области, так как она связана с имеющимся пробелом правового регулирования администрирования доходов бюджета в части начисления, учета и контроля за поступлением арендных платежей по договорам аренды земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, но расположенных в границах особой экономической зоны. Так, у ЦИОГВ МО отсутствуют правовые основания для выполнения бюджетных полномочий администратора доходов в указанной части, так как в силу части 2 статьи 7 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» заключение договоров аренды земельных участков осуществляет уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти и управляющая компания.

По итогам проведенной проверки объекту контроля внесено представление КСП МО, содержащее требования по принятию мер, обеспечивающих значительное снижение количества неурегулированных вопросов и проблем, возникающих при реализации в Московской области полномочий по распоряжению земельными участками.



## Игорь Кривилев

аудитор Счетной палаты  
Оренбургской области

Важным резервом экономического роста и пополнения доходной части регионального консолидированного бюджета является развитие рынка земли путем вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых ресурсов.

Счетной палатой Оренбургской области в 2023 году проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Оценка влияния на формирование доходной части консолидированного бюджета Оренбургской области использования земель, государственная собственность на которые не разграничена».

Анализ использования муниципальными образованиями Оренбургской области земельных ресурсов показывает их недостаточную эффективность, что прямо влияет на пополнение местных бюджетов доходами от использования земель, государственная собственность на которые не разграничена. По официально представленным муниципальными образованиями данным, в хозяйственный оборот вовлечено чуть более 1,3 млн га земель, государственная собственность на которые не разграничена, что составляет не более 40 % общего объема данных земель. В 7 муниципальных образованиях доля вовлечения в хозяйственный оборот неразграниченных земель составила менее 20 %, в 14 муниципальных образованиях – не превысила 50 %.

При значительном объеме не вовлеченных в хозяйственный оборот земель, государственная собственность на которые не разграничена (по данным муниципальной власти, 1,5 млн га), предполагается наличие значительного резерва поступления доходов в консолидированный бюджет Оренбургской области от максимального вовлечения в хозяйственный оборот земель данного статуса.

Результаты экспертно-аналитического мероприятия подтвердили наличие проблемных вопросов в сфере применения правовых механизмов управления и распоряжения землями (земельными участками), государственная собственность на которые не разграничена. Основная составляющая проблемы – несистемность вносимых в земельное законодательство Российской Федерации изменений и отсутствие необходимого межведомственного взаимодействия между органами государственной власти.

Существующая система сбора и обработки информации не обеспечивает достоверность сведений о земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена. Не регламентированы процедуры государственного кадастрового учета таких земель, отсутствует единый информационный ресурс о земле.

Сдерживающим фактором, негативно влияющим на развитие рынка земли, служит отсутствие в органах местного самоуправления обязанностей по осуществлению учета не вовлеченных в хозяйственный оборот земель, государственная собственность на которые не разграничена.

С целью повышения эффективности использования государственных земель и содействия в принятии мер по развитию механизмов вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель, государственная собственность на которые не разграничена, в регионе сформирована межведомственная комиссия с участием представителей федеральных и региональных органов власти, а также Счетной палаты Оренбургской области. Принято решение о формировании пилотного проекта в части обследования сельскохозяйственных земель Красногвардейского района Оренбургской области с применением дистанционного зондирования земель. Основной целью подготовки данных является принятие управленческих решений органами государственной и муниципальной власти, направленных на повышение эффективности использования земельных ресурсов, развитие механизмов вовлечения в хозяйственный оборот неиспользуемых земель.

Счетной палатой Оренбургской области в рамках реализации пилотного проекта подготовлены дополнительные предложения по развитию системы сбора и обработки информации на основе данных зондирования земель.

Применяемая система сбора и обработки информации на основе данных дистанционного зондирования земель должна:

- 1) послужить определенной базой для анализа и сопоставления сведений о земельных участках, отраженных на публичной кадастровой карте, полученных из ЕГРН, данных министерства сельского хозяйства, торговли, пищевой и перерабатывающей промышленности Оренбургской области, администрации муниципального образования Красногвардейского района и администраций муниципальных образований, территориально расположенных в границах Красногвардейского района, других источников информации (критерий состояния);
- 2) определить характер вовлечения земель в хозяйственный оборот с учетом их категорий и разрешенного вида использования, выявить факты нарушений земельного и иного законодательства в части использования земель на территории муниципального образования (критерий соответствия).

По мнению Счетной палаты Оренбургской области, результаты работы в последующем должны сформировать основу для создания:

- региональной информационной системы по учету земель;
- адаптивной кадастровой карты муниципального образования с аккумуляцией максимального объема количественных и качественных характеристик земельных участков. Сведения по каждому земельному участку должны быть максимально уточнены по границам и составу характеристик со всеми источниками информации;

- тематических карт и атласов состояния и использования земель с отображением характеристик состояния и использования земель, данных зонирования и природно-сельскохозяйственного районирования земель, определения мероприятий по организации рационального использования земель и их охраны;
- схемы землеустройства муниципального образования.

Предложения и рекомендации находятся на постоянном контроле Счетной палаты Оренбургской области до их полного исполнения (реализации).



## Юлия Мезенцева

аудитор Счетной палаты  
Пензенской области

Проведенное Счетной палатой Российской Федерации экспертно-аналитическое мероприятие обозначило ряд системных проблем эффективного использования земельных ресурсов, характерных для всех уровней управления государственным имуществом. Отдельные из них были отмечены и по результатам проведенного Счетной палатой Пензенской области в 2023 году контрольного мероприятия по вопросу оценки доходности от использования земельных ресурсов, расположенных на территории Тамалинского района Пензенской области, в рамках проверки полноты поступлений в консолидируемый бюджет Пензенской области.

Например, одна из проблем в сфере управления земельными ресурсами – отсутствие достоверной информации о земельных участках, что снижает возможность их эффективного использования. Так, при сверке данных реестров муниципального имущества проверенных муниципальных образований с данными Росреестра выявлены расхождения по количеству и площади земель. Из пояснений Росреестра следует, что расхождение сведений помимо прочего вызвано реестровыми и техническими ошибками из-за задвоения кадастровых номеров в Едином государственном реестре недвижимости, а также из-за того, что в нем содержатся сведения о ранее учтенных земельных участках, права на которые не зарегистрированы, и по этой причине их невозможно идентифицировать с образованными участками.

Следует отметить, что Федеральным законом от 30 декабря 2020 г. № 518-ФЗ органы местного самоуправления наделены полномочиями по выявлению на территориях поселений правообладателей ранее учтенных объектов недвижимости и направлению сведений о них в Росреестр. Однако данная работа органами местного самоуправления осуществляется в недостаточном объеме.

Отсутствие зарегистрированных прав, с учетом востребованности в районе земель сельскохозяйственного назначения, является одной из причин недопоступления средств в местные бюджеты в виде возможных доходов от продажи и предоставления в аренду земельных участков.

В связи с этим наполнение Единого государственного реестра недвижимости соответствующими актуальными данными о земельных участках остается задачей, выполнение которой не завершено.

Отмеченные Счетной палатой Российской Федерации риски снижения доходов, связанные со значительной вариативностью результатов кадастровой оценки, а также

с оспариванием кадастровой стоимости правообладателями, также подтверждается результатами контрольного мероприятия Счетной палаты Пензенской области. При этом проблема оспаривания кадастровой стоимости, прежде всего, касается земель сельскохозяйственного назначения.

Так, пересмотр в 2021 году в Пензенской области кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения в сторону уменьшения по сравнению с результатами предыдущей кадастровой оценки негативно сказался на земельных платежах. По результатам проведенной в 2022 году государственной оценки всех земельных участков, учтенных в ЕГРН, средний уровень кадастровой стоимости земель сельскохозяйственного назначения в районе увеличился примерно на треть. Однако с ростом кадастровой стоимости значительно увеличилось и число фактов ее оспаривания землепользователями в соответствии со статьей 22.1 Федерального закона «О государственной кадастровой оценке».

Например, проверка показала, что в 2022 году подано 54 заявления об оспаривании кадастровой стоимости участков, расположенных на территории района.

По результатам досудебных разбирательств кадастровая стоимость снижена в среднем на 17,9 %, в результате местные бюджеты потеряли около 2 млн рублей по земельному налогу.

При рассмотрении вопросов укрепления доходной базы за счет эффективного использования муниципального имущества отмечено ненадлежащее осуществление администрациями поселений бюджетных полномочий администратора доходов бюджета. Так, не по всем договорам велось начисление арендной платы, отсутствовал перерасчет арендной платы на коэффициент уровня инфляции, предусмотренный условиями договоров, сохранялась задолженность по арендным платежам за землю в связи с недостаточно высоким уровнем претензионной работы.

Сдача в аренду земельных участков в основном осуществлялась без проведения конкурсных процедур. При этом сельскохозяйственные земли предоставлялись в аренду с нарушением земельного законодательства, что привело к использованию земли не по назначению.

Так, допускалось превышение установленного максимального размера земельных участков, предоставляемых в целях ведения личного подсобного хозяйства. Например, фактический размер предоставленного участка составил 5 га при возможном максимальном размере общей площади – 0,5 га.

При этом под видом заключения договоров аренды с гражданами для ведения личного подсобного хозяйства земельные участки фактически предоставлялись главам крестьянских (фермерских) хозяйств для осуществления на них предпринимательской деятельности. Такой подход позволил обойти процедуру, предусмотренную статьей 39<sup>18</sup> Земельного кодекса, – не публиковать извещение и не проводить аукцион, что не позволило получить дополнительные доходы в местные бюджеты.

Выявлены факты, когда договоры аренды земель сельскохозяйственного назначения заключались для осуществления деятельности крестьянского (фермерского) хозяйства без оформления статуса индивидуального предпринимателя, соответственно, налоги в бюджетную систему Российской Федерации также не уплачивались.

Учитывая, что земельные ресурсы являются одним из основных доходных источников, которым располагают органы местного самоуправления, достижение максимальной эффективности их использования должно быть одной из приоритетных задач муниципальной власти.

В продолжение  
темы



## Андрей Батуркин

аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации

По материалам отчета о результатах контрольного мероприятия «Аудит деятельности федеральных органов исполнительной власти по вовлечению в хозяйственный оборот, включая отчуждение, находящихся в федеральной собственности земельных участков в ряде субъектов Российской Федерации в 2022 году и истекшем периоде 2023 года» (результаты мероприятия учитываются в рамках КОКМ «Анализ эффективности системы межбюджетных отношений»)

## Ключевые итоги контрольного мероприятия

### Основная цель мероприятия

Оценить деятельность Федерального агентства по управлению государственным имуществом по вовлечению в хозяйственный оборот, включая отчуждение, находящихся в федеральной собственности земельных участков.

### Ключевые результаты мероприятия

В федеральной собственности находятся земли площадью более 1 млрд га, в том числе более 400 тыс. земельных участков площадью 648,1 млн га составляют имущество государственной казны Российской Федерации, значительная часть из которых ограничена в обороте, при этом достоверной и оперативной сводной информацией о вовлечении федеральных участков в хозяйственный оборот Росимущество не обладает.

Оценка эффективности деятельности Росимущества по управлению земельными ресурсами осуществляется Минфином России<sup>1</sup>, в том числе посредством утверждения плана деятельности ведомства и установления целевых значений ключевых показателей эффективности (далее – КПЭ) руководителя Росимущества на год.

Рисунок 1

## КПЭ руководителя Росимущества

Площадь земельных участков, в отношении которых сформированы и уточнены границы, а также внесены сведения в ЕГРН, га

Количество предоставленных в аренду земельных участков, ед.

2021

102 000

план

3 400

201 900

факт

4 317

2022

110 000

план

2 700

172 581

факт

4 241

1. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» руководство деятельностью Росимущества осуществляет Минфин России.

Планом деятельности Росимущества на 2022 год<sup>2</sup> установлен показатель «Совпадение сведений реестра федерального имущества и иных государственных информационных систем, содержащих сведения об объектах федерального имущества» с целевым значением 73 % по итогам 2022 года. При этом не определен перечень государственных информационных систем, с которыми сопоставляются данные реестра федерального имущества (далее – РФИ), а также показатели верификации, в связи с тем что существуют широкие пределы усмотрения при расчете достигнутых значений показателя.

Территориальным органам Росимущества устанавливаются КПЭ, которые характеризуют предоставление в аренду земельных участков и проведение кадастровых работ по уточнению границ участков. Иные показатели, отражающие деятельность территориальных органов по вовлечению земель в оборот, в том числе в формах безвозмездного пользования, отчуждения и передачи на иной уровень собственности, других возможных формах, Росимуществом не разработаны.

Основным способом вовлечения федеральных земельных участков в хозяйственный оборот является передача их в аренду собственникам расположенных на участках объектов недвижимости, то есть легитимизация фактического пользования.

Плановые задания по доходам от продажи и аренды федеральных земельных участков в целом по Российской Федерации выполняются, в отдельных регионах – перевыполняются многократно.

Продажи свободных от объектов капитального строительства земельных участков на аукционе единичны, при этом указанный способ вовлечения в оборот является эффективным и рассматривается в качестве резерва пополнения бюджета. Вместе с тем подготовка таких участков к продаже, в том числе проведение кадастровых работ и оценка их стоимости, снятие с них ограничений в использовании, изменение категории или вида разрешенного использования, являются трудоемкими и затратными процессами.

В 2022 году проведена государственная кадастровая оценка всех земельных участков страны, учтенных в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН), включая федеральные земли, и установлена кадастровая стоимость, которая в ряде случаев существенно ниже ранее действовавшей, что влияет на размер доходов федерального бюджета от использования земель. Вместе с тем Росимуществом не проведен системный анализ изменения кадастровой стоимости федеральных земельных участков, а также не организована работа по оспариванию кадастровой стоимости при необходимости.

В административных регламентах Росимущества по исполнению государственных функций в части управления земельными участками не нашли отражения изменения,

---

2. План деятельности Федерального агентства по управлению государственным имуществом на 2022 год и плановый период 2023–2027 годов утвержден Министром финансов Российской Федерации А.Г. Силуановым 6 июля 2022 года (письмо Минфина России от 6 июля 2022 г. № 28-06-04/65192).

внесенные в земельное законодательство, что создает условия для нарушения требований при распоряжении земельными участками.

В настоящее время существуют несколько порядков передачи федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности в зависимости от оснований передачи. С октября 2022 года действует временный порядок согласования Правительством Российской Федерации передачи федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности, который увеличивает сроки вовлечения земель в оборот. В 2023 году в 4,7 раза сократилось количество поступивших обращений о передаче и более чем в 11 раз – количество удовлетворенных обращений. При этом сроки передачи федеральных земельных участков в отдельных случаях могут достигать до 2,5 года.

К системным нарушениям Росимущества по управлению земельными участками относятся нарушения сроков рассмотрения обращений о передаче в собственность и аренду земельных участков, обращений уполномоченных органов о передаче федеральных земельных участков на иной уровень публичной собственности, сроков утверждения схем расположения земельных участков на кадастровом плане территории, нарушения порядка и сроков учета земельных участков и ведения РФИ, нарушения обязанностей по направлению актов Росимущества в целях регистрации перехода права на земельные участки, а также длительные сроки рассмотрения центральным аппаратом Росимущества обращений территориальных органов.

## Наиболее значимые выводы

Росимуществом внедряются цифровые сервисы поиска потенциальными покупателями (арендаторами) возможных к вовлечению в оборот федеральных земельных участков, однако практическая реализация выявила ряд недостатков, требующих доработки.

*Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.*

## Наиболее значимые предложения (рекомендации)

Рекомендовать Росимуществу провести анализ изменений кадастровой стоимости федеральных земельных участков вследствие проведенной в 2022 году кадастровой оценки и принять меры по установлению справедливой кадастровой стоимости земельных участков.

*Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.*

# Рекомендации Счетной палаты

## Реализация рекомендаций, выданных по результатам предыдущих проверок

С 2019 года Счетная палата опубликовала 78 рекомендаций, касающихся земельных ресурсов и управления федеральным имуществом. На апрель 2024 года 46 из них выполнены, 4 рекомендации потеряли актуальность и были сняты с контроля, 28 не выполнены или выполнены частично и остаются на контроле Счетной палаты.

### Примеры выполненных рекомендаций

Министерству финансов Российской Федерации рекомендовано рассмотреть возможность отдельного ведения учета операций по доходам от продажи объектов недвижимого имущества, составляющего казну Российской Федерации.

Для реализации выданной рекомендации приказом Минфина России<sup>1</sup> был предусмотрен новый код бюджетной классификации (КБК)<sup>2</sup>, что позволит в дальнейшем вести учет доходов федерального бюджета от приватизации государственной недвижимости. Помимо этого, Минфин России также сообщил Счетной палате об источниках доходов Росимущества за счет поступления средств от приватизации, а также о планах по их поступлению в 2022–2024 годах.

Правительству России рекомендовано поручить федеральным органам исполнительной власти разработать единые подходы к определению размера чистой прибыли акционерных обществ, подлежащей направлению на выплату дивидендов, а также оснований и порядка снижения указанного размера.

Распоряжением Правительства Российской Федерации<sup>3</sup> учтены рекомендации Счетной палаты. Установлено, что на выплату дивидендов направляется 50 % чистой прибыли вместо принятых ранее 25 %. При этом установлены основания и порядок снижения этого значения для организаций оборонно-промышленного комплекса. Для акционерных обществ при разных значениях чистой прибыли для выплаты

1. Приказ Минфина России от 8 июня 2020 г. № 99н «Об утверждении кодов (перечней кодов) бюджетной классификации Российской Федерации на 2021 год (на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов)».
2. КБК «Доходы от приватизации имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, в части приватизации нефинансовых активов имущества казны».
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 июня 2021 г. № 1589-р.

дивидендов используется нераспределенная прибыль общества, в случае если расчетная сумма дивидендов по международным стандартам превышает величину чистой прибыли по российским стандартам бухгалтерской отчетности.

## Примеры частично выполненных рекомендаций

Министерству культуры Российской Федерации рекомендовано рассмотреть вопрос о доработке формы учетной карты объекта, представляющего собой историко-культурную ценность, предусмотрев внесение в нее сведений, включаемых в автоматизированную информационную систему (АИС), а также сведений о реестровых номерах границ.

Согласно письму Минкультуры России от 23 января 2023 года, внесение в Положение о Едином государственном реестре объектов культурного наследия (ЕГРОКН) целесообразно осуществлять только после реализации всех необходимых технических процессов в АИС ЕГРОКН, завершение которых запланировано до IV квартала 2024 года. С учетом этого решением Коллегии Счетной палаты срок реализации рекомендации был продлен до 11 декабря 2024 года.

Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии рекомендовано рассмотреть возможность отражения в ЕГРН данных о расположении на земельном участке отдельных видов объектов культурного наследия (ОКН), не относящихся к объектам недвижимости (могильники, некрополи, археологические раскопки и пр.).

Согласно письму Росреестра<sup>4</sup>, не представляется возможным исполнить рекомендацию в связи с положениями существующего законодательства<sup>5</sup>, в том числе потому, что в ЕГРН не предусмотрено отражение сведений об объектах, не являющихся объектами недвижимости.

При этом строго определен список объектов археологического наследия<sup>6</sup>, в который в том числе входят могильники, некрополи, археологические раскопки и пр. Согласно

---

4. Письмо Росреестра от 31 августа 2023 г. № 17-8003-ОС-ДСП/23.

5. Часть 5 статьи 7 и статья 8 Закона № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

6. Статья 3 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» (далее – Закон № 73-ФЗ).

Перечню отдельных сведений об объектах археологического наследия<sup>7</sup>, описание их границ не подлежит опубликованию. Это объясняется необходимостью обеспечить сохранность таких объектов путем ограничения к ним доступа.

С учетом этого решением Коллегии Счетной палаты срок реализации рекомендации был продлен до 22 апреля 2024 года.

---

7. Пункт 10 статьи 20 Закона № 73-ФЗ.



Тематические  
проверки  
Счетной палаты

## Управление земельными ресурсами

Целью реализуемой государственной политики в сфере земельных отношений является рациональное использование земельных ресурсов.

В 2022 году Счетная палата провела [анализ](#) системы землепользования и деятельности уполномоченных органов в этой области, показавший, что в сфере земельной политики не закреплён единый подход к разработке стратегических и нормативных документов. При этом отмечается увеличение количества различных нормативных правовых актов, не согласованных между собой по целям и инструментам реализации, и отсутствие значимой динамики в разграничении государственной собственности на землю. Ещё одна проблема, выявленная Счетной палатой, – длительность процедуры передачи земельных участков между уровнями публичной собственности.

По итогам анализа Счетная палата подготовила ряд предложений, направленных на повышение эффективности использования земельных ресурсов. В частности, ведомство рекомендовало пересмотреть перечень документов, необходимых для передачи федерального имущества в региональную и муниципальную собственность, а также сократить сроки этой процедуры.

## Учет земельных ресурсов

Важным аспектом в процессе управления земельными ресурсами является учет земельных участков. В 2022 году Счетная палата [проверила](#) достоверность и полноту сведений о земле в соответствующих государственных информационных системах. Проверка показала, что ведомства, напрямую вовлеченные в процессы управления земельными ресурсами, формируют в массивах информационных данных сходные наборы характеристик земельных участков, включая общие критерии, не относящиеся к отраслевым. При этом используется различная методология. В результате с помощью этих информационных систем невозможно сопоставить данные федеральных реестров автоматически, без проведения трудоемкого анализа больших объемов информации. По итогам проверки Счетная палата предложила принять Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН) в качестве эталонной системы учета земельных участков, с которой будут сверяться данные иных информационных ресурсов в этой сфере.

## Управление лесными ресурсами

Земли лесного фонда занимают значительную часть общей территории федеральных земель. В 2018 году Счетная палата [проверила](#) эффективность использования бюджетных средств при планировании и реализации мероприятий по оценке и учету лесных ресурсов.

Проверка показала, что наблюдается ухудшение состояния лесного фонда. Это свидетельствует о неэффективности государственной политики в области лесных отношений. Так, площадь погибших лесных насаждений за период 2013–2017 годов увеличилась в 3,2 раза. Основной причиной такой тенденции стали лесные пожары. Также увеличиваются объемы незаконной рубки.

Отсутствие единой системы учета, содержащей достоверную информацию о качественных, количественных и стоимостных характеристиках лесного фонда, делает невозможным эффективное управление в области лесного хозяйства. При этом Рослесхозом фактически не используется автоматизированная информационная система «Государственный лесной реестр».

Также проверка выявила расхождение данных Государственного лесного реестра и ЕГРН о землях лесного фонда на 257 млн га, что свидетельствует о недостаточном контроле за достоверностью информации и содержит риск отчуждения лесных участков.

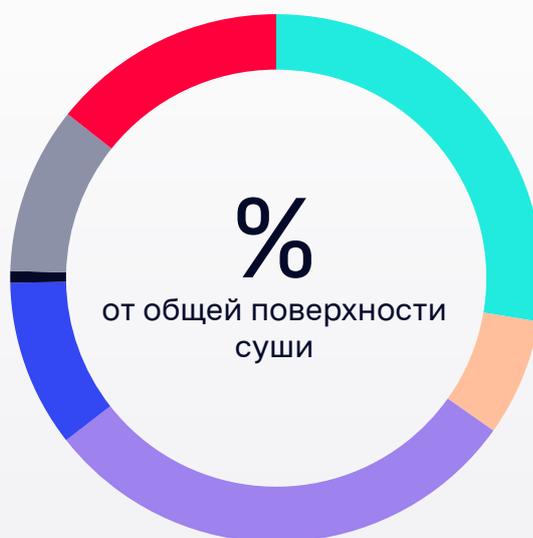
# Международная практика

## Введение

Земельные ресурсы – один из ключевых факторов развития экономических систем. По [оценкам](#) Всемирного экономического форума (ВЭФ) 2020 года, более половины мирового годового ВВП (около 44 трлн долларов США) зависят от природных ресурсов. В то же время использование земельных ресурсов [ограничено](#) как физическими характеристиками определенных участков поверхности суши, так и потребностями отдельных отраслей экономики.

Рисунок 1

### Использование земельных ресурсов



● 27  
Животноводство (выпас скота)

● 7  
Сельское хозяйство (выращивание зерновых культур)

● 30  
Леса

● 10  
Кустарники и прочая растительность

● 1  
Застройка (города, населенные пункты и объекты инфраструктуры)

● 10  
Ледники

● 14  
Бесплодная земля (пустыни, солончаки, пляжи)

Источник: данные [Our World in Data](#) 2023 года на основе данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций.

Согласно [данным](#) Организации Объединенных Наций (ООН) 2022 года, более 70 % мировой площади суши утратило свое естественное состояние вследствие антропогенного воздействия. Глобальные масштабы деградации земельных ресурсов достигли 40 %, что непосредственно затрагивает более 50 % населения мира. В условиях изменения климата, растущих продовольственных и энергосырьевых потребностей человека поддержка функциональности и рациональное использование земельных ресурсов приобретает особое значение.

Устойчивое землепользование не только снижает климатические и продовольственные риски, но и экономически целесообразно. В частности, по мнению экспертов ООН, экономический потенциал устойчивого землепользования составляет 125–140 трлн долларов США в год, в то время как общий объем мирового ВВП по итогам 2023 года [составил](#) 105 трлн долларов США.

# Подходы международных организаций

## Организация Объединенных Наций (ООН)

Создание эффективной системы управления земельными ресурсами – комплексная задача, требующая активного участия всех заинтересованных сторон<sup>1</sup>. Авторы доклада «Глобальный обзор состояния земельных ресурсов: рекультивация земель для восстановления и устойчивости» 2022 года ([Global Land Outlook: Land Restoration for Recovery and Resilience](#)) выделяют следующие приоритетные направления деятельности:

- переосмысление подходов к пространственному развитию и урбанизации: озеленение городского пространства, восстановление естественного природного ландшафта, создание тематических научно-образовательных центров;
- преобразование сельскохозяйственной и продовольственной систем: финансовое стимулирование перехода к восстановительным методам ведения сельского хозяйства с использованием инноваций<sup>2</sup>, усиление государственного контроля за использованием и охраной земель<sup>3</sup>, совершенствование правового регулирования земельных отношений (обеспечение справедливого распределения земельных ресурсов, защита имущественных прав)<sup>4</sup>;
- повышение качества государственного управления: обеспечение прозрачности и подотчетности принимаемых решений по земельным вопросам, снижение административных барьеров, расширение взаимодействия с гражданским обществом, развитие профессиональных компетенций, использование инструмента государственно-частного партнерства для развития территорий;
- расширение международного сотрудничества и координация усилий по выполнению национальных обязательств по достижению ЦУР.

- 
1. Государственные институты, академическое сообщество, сельскохозяйственные работники, местные общины, гражданское общество, представители промышленного и энергетического сектора.
  2. Ежегодный объем сельскохозяйственных субсидий составляет более 700 млрд долларов США, но только 15 % направляются на развитие устойчивых сельскохозяйственных практик.
  3. В 2013–2019 годах более 70 % тропических лесов [вырублены](#) с нарушением действующего законодательства.
  4. По [данным](#) ООН, в мире 1 % фермерских хозяйств контролирует более 70 % мировых сельскохозяйственных участков, в то время как более 80 % всех фермерских хозяйств занимают площадь менее 2 га.

Среди международных механизмов в области охраны земельных ресурсов:

- [Конвенция ООН по борьбе с опустыниванием](#) (КБО ООН) 1994 года, цель которой – объединить усилия международного сообщества для борьбы с деградацией земель и смягчения последствий засухи (ратифицирована 197 странами)<sup>5</sup>;
- [Конвенция ООН о биологическом разнообразии](#) (КБР) 1992 года, цель которой – сохранение и восстановление экосистемы планеты (ратифицирована 196 странами)<sup>6</sup>;
- [Рамочная конвенция ООН об изменении климата](#) (РКИК ООН) 1994 года, цель которой – стабилизация концентрации парниковых газов в атмосфере на безопасном для климатической системы уровне (ратифицирована 197 странами)<sup>7</sup>;
- Боннский вызов ([The Bonn Challenge](#)) – глобальная инициатива 2011 года по восстановлению 150 млн га деградированных земель к 2020 году и 350 млн га к 2030 году (в программе участвует более 60 стран);
- Глобальная земельная программа «Группы двадцати» ([G20 Global Land Initiative](#)), цель которой – сокращение площади деградированных земель на 50 % к 2040 году (запущена в ноябре 2020 года в рамках председательства Саудовской Аравии в G20);
- Декларация Глазго по лесам и землепользованию ([The Glasgow Leaders Declaration on Forests and Land Use](#)): более 140 стран<sup>8</sup>, на долю которых приходится 90 % мировых лесных ресурсов, взяли на себя обязательство к 2030 году остановить процесс сокращения лесных массивов и деградации земель.

## Всемирный банк (ВБ)

Всемирный банк отмечает, что универсальной модели управления земельными ресурсами не существует: национальные стратегии и подходы варьируются в зависимости от географических, социально-экономических особенностей и уровня технологического развития. Согласно данным исследования «Границы природы: достижение устойчивости, эффективности и процветания с помощью природного капитала» 2023 года ([Nature's Frontiers: Achieving Sustainability, Efficiency, and Prosperity with Natural Capital](#)), проблемы эффективности использования земельных ресурсов наблюдаются во всем мире независимо от уровня доходов или региона.

---

5. [Ратифицирована](#) Российской Федерацией 29 мая 2003 года.

6. [Ратифицирована](#) Российской Федерацией в 1995 году.

7. Российская Федерация [подписала](#) РКИК ООН 12 июня 1992 года, Федеральный Закон о ратификации РКИК подписан Президентом Российской Федерации 4 ноября 1994 года.

8. Включая Российскую Федерацию.

Однако анализ Всемирного банка показывает, что существует значительный разрыв в качестве землепользования в развитых и развивающихся странах. Так, средний показатель эффективности в странах Европы и Центральной Азии – 72 %, в странах Латинской Америки и Карибского бассейна – 37 %.

Особую обеспокоенность экспертов организации вызывает регион Северной Африки и Ближнего Востока. По оценкам ВБ 2023 года, площадь пахотных земель в странах региона [сократилась](#) на 2,4 % в 2003–2018 годах. За такой же период население региона увеличилось на 35 % и, по прогнозам, увеличится еще на 40 % к 2050 году. Кроме того, глобальное изменение климата создает дополнительную нагрузку на земельные ресурсы в традиционно засушливых регионах. Следствием этого является увеличение рисков продовольственной безопасности и снижение уровня жизни населения.

Для повышения эффективности использования земельных ресурсов эксперты ВБ [рекомендуют](#) проводить политику, адаптированную к региональным условиям. Среди основных приоритетов – перераспределение ресурсов в пользу более продуктивных секторов, изменение типа хозяйственной деятельности при сохранении объема затрачиваемых ресурсов, совершенствование технологии производства. Одним из условий успешной реализации государственной политики является гибкое сочетание мер финансового стимулирования (субсидии, льготное налогообложение) и правоохранных практик (создание особо охраняемых природных зон, увеличение экологического налогообложения).

## Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО)

По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) 2021 года, [наличие](#) согласованной политики по рациональному использованию земельных ресурсов – главное условие достижения целей устойчивого развития (ЦУР), в особенности [ЦУР 15](#) («Сохранение экосистем суши»), а также [ЦУР 6](#) («Чистая вода и санитария»).

ФАО отмечает необходимость перехода к устойчивому землепользованию (sustainable land management), которое [включает](#) меры и методы, адаптированные к биофизическим и социально-экономическим условиям, а также направленные на защиту, сохранение и устойчивое использование ресурсов (почвы, воды и биоразнообразия) и восстановление деградировавших природных ресурсов и их экосистемных функций.

Среди ключевых методов устойчивого управления земельными участками:

- предотвращение перепрофилирования и защита уязвимых земель;
- предотвращение и смягчение деградации земель и восстановление деградировавших почв;
- контроль эрозии почв;
- повышение запаса воды в почвах;
- управление органическим веществом почвы для связывания почвенного углерода;
- управление и повышение плодородия почв;
- продвижение комплексного управления почвами, растительными культурами и водой, а также комплексные агролесоводческие и агролесопастбищные системы;
- восстановление и устойчивое управление засушливой средой (например, управление выпасом скота и домашним скотом, сбор дождевой воды, рекультивация песчаных дюн, управление оазисами, борьба с засухой и точное земледелие);
- повышение продуктивности урожая и воды и управление засолением почвы в орошаемом земледелии в засушливых районах.

В своей работе по содействию странам в формировании политики в сфере землепользования и продвижении устойчивого управления земельными участками ФАО выделяет следующие аспекты:

- разработку стандартизированных методологий классификации и картирования почвенно-растительного покрова и видов землепользования, подходящих для развивающихся стран;
- оказание помощи в составлении карт почвенно-растительного покрова и видов землепользования, а также создание соответствующих баз данных;
- развитие институционального и кадрового потенциала для картирования и мониторинга почвенно-растительного покрова и видов землепользования в развивающихся странах.

ФАО особо подчеркивает, что, несмотря на декларируемую приоритетность поддержки развивающихся стран, большинство их аналитических, методических и образовательных продуктов также применимы в развитых странах. В качестве примера можно привести Систему классификации земельного покрова ([Land Cover Classification System](#) (LCCS), далее – Система), разработанную в 2000 году. В 2012 году на ее основе был принят международный стандарт «Метаязык для классификации наземного покрытия» (ISO 19144-2:2012, Land Cover Meta Language (LCML), далее – Метаязык). В настоящее время применяется третья версия Метаязыка, одобренная в 2016 году.

Методология классификации и картирования Системы [включает](#) два основных этапа.

1. Выбор категории земельного участка:
  - возделываемые наземные территории;
  - участки, занятые естественной и полустественной наземной растительностью;
  - возделываемые водные или регулярно затопляемые территории;
  - регулярно затопляемые и занятые естественной и полустественной водной растительностью;
  - искусственные поверхности и прилегающие к ним территории;
  - «голые» земельные участки;
  - искусственные водоемы, снег и лед;
  - естественные водоемы, снег и лед.
2. Модульный этап. Включает добавление к выбранной категории характеристик участка, выбираемых на основе единого классификатора. Все характеристики условно можно разделить на три основные группы:
  - относящиеся непосредственно к характеристикам земельного участка (физические параметры, например высота/глубина; биологические, например виды и типы растительности);
  - экологические (климатический пояс, степень эрозии почв, геологические характеристики участка);
  - специфические (например, виды растительности и их особенности).

## Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

В докладе «[Системы планирования землепользования в странах ОЭСР](#)» 2023 года эксперты организации выделяют три типа отраслевых национальных документов по вопросам землепользования.

- «Руководящие принципы» направлены на управление процессом планирования землепользования, определяют его процедурные аспекты, но не имеют четкого пространственного измерения. Подобные документы могут ссылаться на меры, которые должны быть приняты в отношении землепользования в экологически уязвимых районах, но не называть конкретные регионы, а лишь терминологически описывать их как «районы с высоким уровнем биоразнообразия».
- «Стратегические планы» фокусируются на высокоуровневых целях землепользования и путях их достижения. Данный тип документов может включать в себя меры по согласованию различных отраслевых планов в регионе, описывать особенность реализации инфраструктурных проектов, определять зоны роста городов. Карты в подобных документах используются скорее для иллюстрации или условных обозначений, чем для выделения зон с конкретными границами.

- «Зонирующие/межевые планы» определяют предполагаемые и разрешенные виды землепользования для той или иной территории. В зависимости от масштаба и географической зоны охвата варьируется степень детализации правил для землевладельцев. Как правило, это единственный тип документов, где содержатся юридически обязывающие меры.

На практике национальные планы в сфере землепользования могут сочетать в себе черты нескольких типов документов. Таким образом, региональный план может быть стратегическим по своей сути и при этом включать подробные границы для районов особой важности. Аналогичным образом план развития муниципального образования может содержать как общие принципы развития земельных участков в пределах его юрисдикции, так и подробные границы для всего муниципалитета.

справочно

*Из 229 национальных документов, проанализированных экспертами ОЭСР, более трех четвертей содержат руководящие принципы, и более 60 % – аспекты стратегического планирования. Лишь 24 % национальных планов описывают границы для землепользования, выделяя особые зоны или ссылаясь на отраслевые планы по развитию транспорта или использованию водных ресурсов.*

*Общенациональные межевые планы, такие как [Национальный генеральный план № 35](#) Израиля, чрезвычайно редки для стран ОЭСР.*

Большая часть национальных планов землепользования стран ОЭСР утверждается путем принятия нормативного решения, но в шести странах – Венгрии, Греции, Мексике, Португалии, Словении и Турции – документы принимаются на парламентском голосовании и являются юридически обязывающими<sup>9</sup>. Большая часть всех национальных планов (68 %) содержит обязательные к исполнению предписания для других государственных органов<sup>10</sup>.

Фактически соответствие планов более низкого уровня общенациональным документам в сфере землепользования обеспечивается не всегда, что может быть обусловлено несколькими причинами.

9. Исключением является Региональный план зонирования (Gewestplan, Plan de Secteur) в Бельгии, который был подготовлен национальным правительством для всей страны несколько десятилетий назад. Впоследствии ответственность за планирование была передана регионам, и план больше не обновляется, оставаясь тем не менее актуальной рамочной конструкцией для большей части страны.
10. Из них 36 % документов не подразумевают четкого следования описанным положениям, а еще 32 % допускают исключения.

- Общенациональные планы избегают строгих формулировок, чтобы обеспечить достаточную гибкость документа и избежать ограничений для нижестоящих уровней власти. В других случаях неоднозначные формулировки могут быть результатом нечетко сформулированных целей.
- Планы, содержащие юридически закреплённые предписания, могут не выполняться при отсутствии механизмов контроля и принуждения, а также стимулирующих инструментов (например, обязательного финансирования проектов).

Для физических и юридических лиц роль стимулов в вопросах использования земли могут выполнять другие политические меры, например налоговая политика.

В Руководстве по выстраиванию политики землепользования 2017 года ([Governance of Land Use](#)) эксперты ОЭСР советуют обратить внимание на налоги, связанные с приобретением и использованием автомобилей, которые увеличивают стоимость проживания вдали от места работы. Эффективное использование подобных инструментов может стимулировать компактную застройку и предотвращать расползание городов.

# Опыт зарубежных стран

## Индия

В Индии [действует](#) большое количество нормативных правовых актов, регулирующих вопросы землепользования, однако они не объединены в единую систему. Вопросы землепользования, сдачи в аренду и предоставления земли, находящейся в публичной собственности, в первую очередь регулируются региональными законодательными актами.

справочно

*В среднем на каждый из 29 штатов приходится 133 региональных законодательных акта в сфере землепользования, а количество законов федерального уровня превышает 150.*

Один из основополагающих законодательных актов в сфере землепользования – Закон о праве на достаточную компенсацию и прозрачность процесса отчуждения земли, ее восстановления и переселения проживающих на ее территории лиц 2013 года ([Right to Fair Compensation and Transparency in Land Acquisition, Rehabilitation and Resettlement Act](#)), который регулирует процесс отчуждения частных земель в пользу государства.

Правила финансового регулирования Республики Индии 2017 года ([General Financial Rules 2017](#)) содержат требования по передаче земель от союзных территорий<sup>11</sup> центральным органам власти и наоборот, а также по передаче центральными органами власти друг другу земель, находящихся в их собственности. Согласно данным правилам, участок земли может быть обменян на участок, сопоставимый по стоимости, либо приобретен по рыночной стоимости.

справочно

*В частности, государственные земли в штате Тамилнад могут быть [предоставлены](#) в аренду для несельскохозяйственных целей физическим и юридическим лицам в соответствии с Регламентом №24-А (Revenue Standing Order 24-A) Управления по вопросам налогов и земельных ресурсов штата (Revenue Department).*

*Срок аренды составляет от трех до 30 лет. При использовании участка для некоммерческих целей стоимость годовой аренды составляет 7 % от его рыночной стоимости, для коммерческих – 14 %. При долгосрочной аренде размер годовой арендной платы пересматривается один раз в три года в зависимости от изменений рыночной стоимости земли.*

11. Союзная территория – единица административно-территориального деления, отличающаяся от штата отсутствием собственного правительства. Управление в союзных территориях осуществляется федеральным правительством. Всего в Индии существует восемь союзных территорий.

Решения о предоставлении земли в аренду принимает специальный комитет (State Level Committee, далее – Комитет), учрежденный правительством штата. В первую очередь Комитет рассматривает заявки на участки, которые не являются спорными. При рассмотрении заявок на аренду спорных участков Комитет представляет свою позицию правительству штата, которое затем принимает окончательное решение.

Мониторинг использования арендованного земельного участка для заявленных целей осуществляется сотрудниками местных органов власти, ответственными за учет земель и сельскохозяйственных угодий.

## КНР

В соответствии с Конституцией КНР 1982 года<sup>12</sup> ([中华人民共和国宪法](#)) в стране существует две формы собственности на землю – государственная и коллективная<sup>13</sup>. Вся земля в городах принадлежит государству. Земля в деревнях и пригородах является коллективной собственностью (исключение составляют некоторые участки, принадлежащие государству). Земли под жилыми постройками, приусадебные земельные участки и участки в горах также находятся в коллективной собственности.

Согласно Гражданскому кодексу КНР 2020 года ([中华人民共和国民法典](#)) в стране используется земельный подряд. В частности, пахотные земли, леса, пастбища, находящиеся в государственной или коллективной собственности, могут передаваться в семейный хозяйственный подряд. Владельцы подряда пользуются правом владения, пользования и получения прибыли с земли, находящейся в подряде. Срок подряда варьируется от 30 до 70 лет. Для пахотных земель срок подряда составляет 30 лет, пастбищ – 35 лет, лесных угодий – от 30 до 70 лет.

Согласно Закону КНР об управлении земельными ресурсами 1986 года ([中华人民共和国土地管理法](#)) земли, находящиеся в государственной собственности, и земли, принадлежащие крестьянским коллективам, могут быть определены в пользование организациям или частным лицам.

---

12. Действует в редакции 2018 года.

13. Коллективная собственность – это собственность городских и сельских хозяйственных организаций. Как правило, одна коллективная организация объединяет одно село.

*В Гражданском кодексе КНР также содержатся понятия «право узуфрукта»<sup>14</sup> и «право сервитута»<sup>15</sup>, которые могут быть применены к недвижимому имуществу. Таким образом, они могут распространяться и на земельные участки.*

Земля, находящаяся в коллективной собственности и определенная местным планом землепользования как земля для использования в коммерческих или промышленных целях, может быть передана или [сдана](#) в аренду физическому или юридическому лицу в строительных целях. Подобное решение принимается с согласия более двух третей голосов собрания членов сельскохозяйственного коллектива или более двух третей голосов жителей села.

*Частное лицо [имеет](#) право владеть законными доходами, предметами повседневного пользования, средствами производства, сырьем, а также другим недвижимым и движимым имуществом.*

*Купля-продажа, присвоение или незаконная передача земли в КНР организациями и частными лицами запрещена.*

Государственная земля может быть [передана](#) для строительства на возмездной и безвозмездной основах. Передача земельного участка осуществляется путем публичных торгов или аукциона в случае, если на один и тот же участок земли претендуют два и более юридических или физических лица.

## США

По данным исследовательской службы Конгресса США 2020 года (Congressional Research Service), в США в собственности федерального правительства [находится](#) около 640 млн акров<sup>16</sup> (2,6 млн кв. км), что составляет почти 28 % от 2,27 млрд акров (9,1 млн кв. км) площади страны.

Среди основных государственных агентств, вовлеченных в вопросы землепользования:

- Бюро по управлению земельными ресурсами ([Bureau of Land Management](#));

- 
14. Узуфрукт – ограниченное вещное право, предоставляющее управомоченному лицу (узуфруктуарию) возможность лично владеть и пользоваться чужим имуществом с условием обеспечения его сохранности.
15. Сервитут – ограниченное право пользования земельным участком, который не принадлежит лицу или лицам на праве собственности.
16. 1 акр = 4046,86 кв. м.

- Служба рыболовства и дикой природы ([Fish and Wildlife Service](#));
- Служба национальных парков ([National Park Service](#));
- Министерство природных ресурсов ([Department of the Interior](#));
- Лесная служба ([Forest Service](#)) в составе Министерства сельского хозяйства ([Department of Agriculture](#)).

справочно

*Еще одно ведомство – Министерство обороны (Department of Defense) – управляет 8,8 млн акров (35,6 тыс. кв. км) территорий, состоящих из военных баз и учебных полигонов<sup>17</sup>.*

Показатели по доле земель, находящихся в федеральной собственности, значительно отличаются от штата к штату: от 0,3 % территории в Коннектикуте и Айове до 80,1 % в Неваде. Большая по площади часть земель, находящихся в федеральной собственности, сосредоточена на Аляске (60,9 %) и 11 штатах на западе страны<sup>18</sup> (45,9 %), на земли в других штатах приходится 4,1 %.

Вопросы землепользования в основном регулируются двумя нормативными правовыми актами:

- Законом о земельной политике и управлении 1976 года ([Federal Land Policy and Management Act](#));
- Законом о государственных землях 2006 года ([United States Code, 2006 Edition, Supplement 4, Title 43 - PUBLIC LANDS](#)).

Полномочия по отчуждению федеральных земель у различных ведомств позволяют федеральным агентствам распоряжаться землями, которые больше не требуются для выполнения их непосредственных задач. В частности, отчуждение земель может быть разрешено для осуществления сельскохозяйственной деятельности, развития местных сообществ, добычи полезных ископаемых или строительства образовательных учреждений.

- 
17. Управление землями, находящимися в ведении упомянутых ведомств, осуществляется преимущественно в целях, связанных с сохранением, воссозданием и освоением природных ресурсов. В частности, Бюро по управлению земельными ресурсами управляет 244,4 млн акров (989 тыс. кв. км) земли, Лесная служба – 192,9 млн акров (780,6 тыс. кв. км). Данные ведомства совместно решают комплексные задачи по охране и сохранению федеральных земель и реализуют в данной сфере различные мероприятия и программы. Служба рыболовства и дикой природы управляет 89,2 млн акров земли (397 тыс. кв. км), в основном для сохранения и защиты животных и растений. По состоянию на 2018 год Служба национальных парков управляла 79,9 млн акров (323 тыс. кв. км) земли в 417 природных охраняемых территориях в целях сохранения природных земель и ресурсов и предоставления их для общественного пользования. Еще 8,8 млн акров (35,6 тыс. кв. км) земель используются Министерством обороны в основном для проведения мероприятий по военной подготовке и испытаний.
18. Айдахо, Аризона, Вайоминг, Вашингтон, Калифорния, Колорадо, Монтана, Невада, Нью-Мексико, Орегон, Юта.

*Продажа государственных земель осуществляется по цене не ниже их справедливой рыночной стоимости. Максимальный размер участков для продажи определяется соответствующим ведомством для последующего использования с учетом возможностей и намерений покупателя. Например, если земельный участок продается для ведения сельского хозяйства, то его размер не должен превышать площадь, необходимую для функционирования семейной фермы.*

# Опыт зарубежных высших органов аудита

## Управление Генерального контролера и аудитора Республики Индии

В 2018 году Управление Генерального контролера и аудитора Республики Индии (далее – ВОА Индии) [опубликовало](#) отчет по результатам проверки управления земельными ресурсами в штате Карнатака. В 11 округах, которые были отобраны для проведения аудита, в 2012–2017 годах правительство штата сдало в аренду или предоставило на безвозмездной основе 29 кв. км земель, находившихся в государственной собственности.

ВОА Индии выяснил, что правительство штата не вело баз данных по землям, доступным для сдачи в аренду, и землям, которые уже были сданы в аренду или переданы в пользование. Кроме того, процесс подачи заявок на аренду или пользование государственной землей не был систематизирован, что значительно снизило его прозрачность.

справочно

*ВОА Индии пришел к выводу, что у властей штата отсутствовала система оценки реальной потребности заявителя в земле. По мнению аудиторов, это может приводить к передаче избыточных по объему территорий государственных земель физическим или юридическим лицам.*

Проверка также показала, что мониторинг использования отчуждаемых государственных земель не был эффективен. Проверки местными органами власти проводились только в случае жалоб местного населения на неиспользование земель или сдачу их в субаренду. Сложившаяся ситуация приводила к нарушению сроков возврата государству земель по истечении сроков аренды, неуплате арендной платы, неиспользованию предоставленных или арендованных на значительные сроки земель.

Согласно Правилам землепользования штата Карнатака 1966 года ([Karnataka Land Revenue Rules](#)) в штате запрещено передавать в пользование или сдавать в аренду такие виды государственной земли, как леса в сельской местности, территории, отведенные под общественные цели или занятые дорожной инфраструктурой, кладбищами и водными объектами. Проверка выявила восемь случаев незаконной передачи государственных земель в аренду.

ВОА Индии рекомендовал усовершенствовать систему мониторинга за использованием государственных земель, а также соблюдать требования нормативных правовых актов к процедурам их передачи.

## Национальное управление по аудиту Объединенной Республики Танзании

В марте 2023 года Национальное управление по аудиту Объединенной Республики Танзании (далее – ВОА Танзании) [провело](#) аудит эффективности в области управления незарегистрированными поселениями и строениями. По итогам проверки сделан вывод, что процесс оформления прав на землю не будет завершён в 2023 году, как изначально планировалось правительством.

справочно

*Аудиторами выявлены такие недостатки, как невыполнение властями плановых показателей по сокращению масштабов незарегистрированных поселений, низкие показатели проведения межевания участков, которые планируется зарегистрировать (48 %), и регистрации участков, межевание которых уже было проведено (39 %).*

Центральные и региональные ведомства должным образом не учитывают задачи в части оформления прав на строения и поселения в своих стратегиях и годовых планах. ВОА Танзании также отметил неэффективность деятельности правительства по повышению осведомленности населения о необходимости регистрации прав на недвижимость, а также по привлечению квалифицированных частных компаний к межеванию земельных участков.

Аудит охватил период пяти финансовых лет: с 2017/2018 по 2021/2022 финансовый год. Данный промежуток времени был выбран по причине активного привлечения правительством квалифицированных частных компаний для оформления прав на земельные участки. Кроме того, он позволил отследить прогресс в части регистрации поселений с течением времени (особенно по вопросам планирования, замеров, выставления счетов и оформления прав на земельные участки и находящиеся на них объекты).

Основными объектами аудита стали Министерство земельных ресурсов, жилищного строительства и развития населенных пунктов, региональные администрации и органы местного самоуправления. Аудиторами были сформулированы рекомендации для каждой проверяемой организации, касающиеся:

- улучшения механизмов планирования и контроля мероприятий по оформлению прав на незарегистрированные строения и земельные участки;
- повышения уровня координации между различными ведомствами при реализации мероприятий по оформлению прав на незарегистрированные строения и земельные участки;
- рассмотрения возможности субсидирования текущих мероприятий по оформлению всех прав на земельные участки в целях их завершения к концу 2023 года.

Исследования  
по теме

## Использование цифровых технологий в системе управления земельными ресурсами

В статье рассматриваются особенности использования цифровых технологий в системе управления земельными ресурсами, в частности, дается характеристика тем государственным информационным системам, которые используются в данном процессе. Внедрение цифровых технологий в систему управления земельными ресурсами является одной из задач, реализуемых Правительством Российской Федерации, что подтверждается принятием и реализацией программы «Цифровая экономика Российской Федерации», в которую входит федеральный проект «Цифровое государственное управление».

[Подробнее](#)

## Правовые проблемы государственной политики и стратегического планирования управления земельными ресурсами

Стратегическое планирование в земельной сфере находится на этапе разработки и принятия новых документов, определяющих цели, задачи, направления, приоритеты и инструменты государственной земельной политики и управления земельными ресурсами. Уникальность этого объекта публичного управления требует системного подхода к стратегическому планированию, основанному на учете как экологической и социальной значимости земли, так и экономической ценности земельных ресурсов.

В статье рассмотрены терминологические и понятийные проблемы объекта и предмета этих отношений (земля, земельные ресурсы, территория, пространство, недвижимость, пространственное развитие, землепользование) в межотраслевом контексте стратегического планирования. Выделены основные вопросы формирования концепции и стратегии государственного стратегического управления земельными ресурсами в целом, а также стратегии землепользования в населенных пунктах в условиях современных факторов, влияющих на состояние развития данной сферы стратегирования.

[Подробнее](#)

## Роль землеустройства в государственном управлении земельными ресурсами Российской Федерации: правовой аспект

Развернутый и последовательный механизм землеустройства является недостающим звеном в инструментах упорядочения использования земель, а также их освоения в целях сбалансированного социально-экономического развития. Существенное значение для понимания сущности мер землеустройства имеют представления о роли методов стратегического планирования в области управления земельным фондом, поэтому законодательное регулирование отношений по землеустройству должно исходить из принципов планирования использования и охраны земель в государстве.

[Подробнее](#)

## Экономическая формация земельной политики России

Экономический генезис аграрной земельной политики России, изменения в сфере земельных отношений и подготовка общей характеристики сельскохозяйственного землепользования – это исследования, которые необходимы для выявления негативных моментов в сельском хозяйстве и нерешенных проблем в сфере земельных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Сложившаяся негативная ситуация связана с преувеличением роли правовой базы и сведением предпосылок исключительно лишь к вопросам создания нормативно-правовых институтов регулирования земельных отношений, что на практике приводит к игнорированию учета региональных и муниципальных интересов. Основными провинциальными проблемами являются необеспеченность баланса публичных и частных интересов при земельных отношениях, а также несовершенство механизмов регулирования по использованию земли в качестве базы для устойчивого социально-экономического развития страны. Это также включает в себя региональную специфику и особенности регионов Российской Федерации.

[Подробнее](#)

# Публикации в СМИ

## Оценка доходности земельных ресурсов

В 2023 году Счетная палата Пензенской области провела контрольное мероприятие по оценке доходности использования в 2020–2022 годах земельных ресурсов Тамалинского района. Основной вопрос – анализ факторов, повлиявших на поступление доходов от использования земельных участков, расположенных на территории района, в консолидированный бюджет Пензенской области.

01.04.2024 | Финконтроль

[Полная версия публикации](#)

## В Кировской области предоставят участки героям СВО и членам их семей

Депутаты Законодательного собрания Кировской области наделили героев специальной военной операции правом бесплатно получать земельные участки. Об этом сообщили в пресс-службе правительства региона. Участки предоставят из федеральной собственности – из земель Министерства обороны России, а при их отсутствии – из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности. По инициативе губернатора Кировской области Александра Соколова в первоначальную редакцию законопроекта внесли поправку: если героям СВО земельные участки предоставляются по месту регистрации (прописки) на территории области на момент окончания участия в СВО, то для членов семей регистрация в регионе не требуется.

28.03.2024 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

## Дачные бани и сараи предложили «амнистировать»

«Дачная амнистия» предусматривает упрощенную регистрацию садовых участков и домов. Для оформления не нужно уведомлений о начале или окончании строительства, разрешения на ввод в эксплуатацию и других документов. С 2006 года таким правом воспользовались более 15 млн россиян. У остальных есть эта возможность до 1 марта 2031 года. Группа депутатов и сенаторов подготовила законопроект о расширении «дачной амнистии». Они предложили распространить упрощенный порядок оформления на так называемые двухсемейные дома. В 1960–1970-х годах разным семьям часто предоставляли дачи под одной крышей и с общей стеной. У каждой семьи был отдельный вход и часть строения во владении. Но коммуникации и земельный участок – общие, и в связи с этим возникают сложности в регистрации собственности – люди могут оформить права на них только через суд. Чтобы сэкономить россиянам время, деньги и нервы, регистрацию хотят разрешить в рамках «дачной амнистии». Но речь идет только о сооружениях, построенных до мая 1998 года. Другая норма законопроекта касается упрощенной регистрации хозяйственных построек на земельных участках – бань, сараев и других подсобных сооружений. *«Сейчас для их оформления требуется выполнение кадастровых работ, подготовка декларации об объекте и так далее»*, – пояснил ранее глава Комитета Госдумы по госстроительству и законодательству Павел Крашенинников. Сведения о постройках планируют вносить в Единый государственный реестр недвижимости на основании технического паспорта или оценочной документации.

20.03.2024 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

## За участниками СВО предложили сохранить арктические и дальневосточные гектары

Арктические и дальневосточные гектары сохранят за участниками специальной военной операции до их возвращения. Такой законопроект внесли в Госдуму члены рабочей группы по СВО, сообщил ее руководитель, первый вице-спикер Совета Федерации Андрей Турчак. *«Сегодня такие участки государство выделяет бесплатно, и люди их используют в различных целях: для ведения личного хозяйства или под бизнес. Земля предоставляется на пять лет по договору безвозмездного пользования. Этого времени достаточно, чтобы понять, будет ли она востребована по истечении этого срока. Если да, гражданин может подать заявление на оформление участка в собственность или аренду»*, – пояснил Андрей Турчак в своем Telegram-канале.

06.03.2024 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

## Проект «Башкирский гектар» предлагают внедрить в «депрессивных» районах

В Башкирии предложили запустить проект «Башкирский гектар» по аналогии с «Дальневосточным гектаром». Автор законопроекта – депутат Госсобрания – Курултая от КПРФ Ильгам Галин – сообщил РБК Уфа, что программу предлагается распространить на «депрессивные» районы в Зауралье, на юге и севере республики. *«У нас столько необработанной земли. Понятно, что участки эти якобы чьи-то. Но надо сделать полный анализ. Если участок три года не осваиваешь, то он должен обратно отходить. Нужно дать самостоятельность муниципалитетам, которые лучше знают состояние земель на своих территориях. Я общался с главами районов, они поддерживают этот закон. Да, вопросов много, но они все решаемые»,* – сказал Ильгам Галин. По словам депутата, его законопроект поддержали предприниматели, которые хотят получить землю, чтобы заниматься животноводством, пчеловодством и другими видами сельскохозяйственного производства. Кроме того, землю, согласно этой инициативе, можно будет получить просто под строительство дома.

05.03.2024 | РБК – Уфа

[Полная версия публикации](#)

## Поиск и предоставление россиянам земельных участков предложили оптимизировать

Правительство предложило законодательно установить возможность оказания гражданам и бизнесу государственных и муниципальных услуг по поиску и предоставлению земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также снабжения их сведениями о других земельных участках с помощью цифровой платформы «Национальная система пространственных данных». Такой законопроект Кабинета министров внесен в Государственную Думу и опубликован в электронной базе палаты. Согласно закону о геодезии, создаваемая Единая цифровая платформа «Национальная система пространственных данных» должна обеспечивать в том числе предоставление государственных и муниципальных услуг, а также функционирование электронных сервисов, связанных с использованием пространственных данных. Одной из основных задач этой системы является предоставление новых возможностей для граждан и бизнеса для поиска

и предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, получения интересующей их информации о других земельных участках и объектах недвижимости, получения государственных и муниципальных услуг, в том числе в составе строительного цикла, а также создания портала национальной системы пространственных данных.

16.02.2024 | Парламентская газета

[Полная версия публикации](#)

## ВС РФ объяснил, при каких условиях жилой дом могут признать многоквартирным

Важное разъяснение сделал Верховный Суд, оно касается жителей домов, которых еще очень много в небольших городах страны. Суд объяснил, что жильцы даже небольшого дома на несколько квартир не платят за землю. Налоговая инспекция потребовала от собственников квартир заплатить налог на землю. Налоговики посчитали, раз дом не значится в ЕГРН как многоквартирный, значит, и земля под ним не является общим имуществом. Вот только Верховный Суд не согласился с такой позицией ведомства и судов и обязал исправить ошибки. Отсутствие в ЕГРН сведений о виде разрешенного использования участка «для размещения многоквартирного дома» и статусе дома как многоквартирного не может приводить к каким-либо отрицательным последствиям для собственников.

13.02.2024 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

## Степашин: Расселение аварийного жилья – уникальная программа, в мире ее ни у кого нет

«Российская газета» взяла интервью у председателя Общественного совета при Минстрое России и попечительского совета Фонда развития территорий Сергея Степашина. Рассуждая о возможностях ипотеки и, в частности, программы индивидуального жилищного строительства, он отметил: *«Почему в полную силу так и не заработала программа «Дальневосточный гектар»? Вроде дали бесплатную землю. А как построишься? Ни дорог, ни газа, ни электричества – ничего нет. Все это государство должно взять на себя, я имею в виду власти регионов. Выделяют участки под застройку, подводят инфраструктуру и только потом – продают или передают. Знаете, если бы мы не сделали глупость при советской власти, когда ограничили участки шестью сотками, а давали бы по полгектара земли, сегодня большинство россиян жили в нормальных домах. Так что сейчас мы возвращаем долги нашим людям».*

07.02.2024 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

## Многие участки «арктических гектаров» остаются без электричества

Около пяти тысяч человек взяли землю бесплатно в семи арктических регионах за два года действия программы «Гектар Арктики». Лидером остается Мурманская область, где землю получили более трех тысяч человек. Однако многие участки до сих пор остаются без электричества, и полноценно их освоить в этой ситуации крайне сложно. Владельцы участков вынуждены либо ждать, когда участок получит долгожданное электроснабжение, либо судиться с сетевой компанией, тратя на тяжбы время, деньги и нервы.

26.12.2023 | Российская газета

[Полная версия публикации](#)

## Территории программы «Гектар в Арктике» в Коми увеличат на 1 тыс. га

В Республике Коми в 2024 году на 1 тыс. га увеличат территории программы «Гектар в Арктике». Соответствующий проект регионального закона планируется принять в начале года. ИА «Комиинформ» со ссылкой на главу республиканского комитета имущественных и земельных отношений Андрея Майера поясняет, что это необходимо для развития туризма.

22.12.2023 | Известия

[Полная версия публикации](#)

## СП назвала недостаточными для рационального использования земель меры госполитики

Аудиторы указали на отсутствие единого подхода в создании стратегических документов и ведомственный принцип формирования политики в этой сфере. Так, существует более 15 федеральных законов, регулирующих разграничение прав на землю, и масса других «нормативных правовых актов различного уровня и направлений, не согласованных между собой по целям и инструментам реализации». При этом нет единого стратегического документа, который бы отражал комплексный подход к формированию и реализации мероприятий в сфере земельных отношений, а в программных документах не предусмотрены показатели, характеризующие конечные результаты или итоговые эффекты по повышению эффективности использования земель, за исключением земель сельхозназначения.

27.07.2023 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

*Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.*

*В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.*

*Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.*

*Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.*

для справки

