



Юридический анализ

отзывов субъектов права законодательной инициативы на проект Федерального закона «О Родовых усадьбах»

За период с 29 апреля 2013 года по октябрь 2013 года проект Федерального закона "О Родовых поместьях", внесённый депутатами ЛДПР в Государственную думу как [проект ФЗ "О Родовых усадьбах" № 269542-6](#) и разосланный в законодательные собрания субъектов РФ, а также по министерствам, ведомствам и другим государственным структурам РФ, получил несколько десятков **отзывов, замечаний и предложений** концептуального и технико-юридического характера.

Некоторые мысли авторов этих замечаний, содержащиеся в наиболее типичных заключениях и отзывах вышеуказанных **субъектов права законодательной инициативы** (далее – СПЗИ), заслуживают нашего внимательного рассмотрения, т.к. они показывают нам действительную картину отображения в сознании государственных служащих наших *политических предложений государству*, одним из которых является принятие закона о Родовых поместьях.

Особо обратили на себя моё внимание некоторые **критические аргументы юридического характера**, содержащиеся в следующих отзывах, заключениях и замечаниях СПЗИ на проект Федерального закона № 269542-6 "О Родовых усадьбах":

- 1) [Заключение правового управления Государственной Думы РФ](#) по проекту Федерального закона № 269542-6 "О Родовых усадьбах".
- 2) [Официальный отзыв Правительства РФ](#) на проект Федерального закона № 269542-6 "О Родовых усадьбах".
- 3) Экспертное заключение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 17 июня 2013 г. № 119-4/2013 по проекту Федерального закона № 269542-6 "О Родовых усадьбах".
- 4) [Отзыв Парламента Кабардино-Балкарской Республики](#) на проект Федерального закона № 269542-6 "О Родовых усадьбах" от 20 июня 2013 года № 1612-П-П.
- 5) Выписка из Протокола заседания межведомственной комиссии по законопроектной деятельности и совершенствованию законодательства Костромской области от 20 сентября 2013 года № 11.

Эти отзывы СПЗИ обратили на себя моё внимание потому, что содержащиеся в них критические замечания, являясь *юридическими* по своей природе аргументами, направленными на одобрение или неодобрение концепции **СОЦИАЛЬНОГО** по своей природе закона, требуют нашего ответного совместного нахождения *юридических же* аргументов и их умелого использования во избежание отказа от принятия **политического** решения под предлогами **юридического** характера.

Содержащиеся в вышеуказанных отзывах и выделенные мною критические замечания условно можно подразделить на четыре группы:

1) **критика самой концепции закона.** Такие отзывы поступили от тех субъектов права законодательной инициативы, которые считают, что закон о Родовых поместьях вообще не нужен и принимать его не следует.

2) **утверждения о несоответствии законопроекта (некоторых его положений) действующему законодательству.** К сожалению, большинство таких утверждений сделаны авторами, которые не познакомились с [проектом ФЗ № 269545-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О Родовых усадьбах»](#)", также внесённого в Государственную Думу. Данным законопроектом задача согласования закона о Родовых поместьях с действующим законодательством как раз и решается.

3) **критические замечания к механизму реализации закона.** Здесь важно учесть, что согласно проекту ФЗ "О Родовых поместьях", механизм его реализации должен быть определён Правительством РФ и законами субъектов РФ.

4) **конструктивные замечания, направленные на улучшение проекта закона** (концептуального и технико-юридического характера).

1. КРИТИКА КОНЦЕПЦИИ ЗАКОНА

Из пояснительной записки к проекту следует, что основная цель проекта – создание категории земель (родовые земли), подчиненных особому правовому режиму [3].

В соответствии с проектом Федерального закона «О Родовых поместьях» земельные участки Родовых поместий рассматриваются не как особая категория земель, а как **новый вид разрешенного использования** земель сельскохозяйственного назначения, земель сельских населённых пунктов и земель лесного фонда, не покрытых лесом, но предназначенных для его восстановления. Таким образом, правовой режим данных земельных участков будет определяться соответствующими положениями земельного законодательства РФ (ЗК РФ, ЛК РФ и др.) с **особенностями**, установленными Федеральным законом «О Родовых поместьях».

В настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует вид разрешенного использования – обустройство Родовых усадеб [2].

Именно потому, что такой **вид разрешенного использования** в законодательстве Российской Федерации в настоящее время **отсутствует**, а земельных участков, обустраиваемых гражданами в качестве Родовых поместий (усадеб), становится всё больше и больше, и был подготовлен **проект** Федерального закона «О Родовых поместьях», которым данным вид разрешенного использования и **предполагается ввести**.

Трудно понять, за кем закрепляется право на родовую усадьбу, какова природа этого права, каково его содержание. Является ли само усадебное (хуторское) хозяйство субъектом права? Обладает ли оно правосубъектностью? Если само усадебное (хуторское) хозяйство субъектом права не является, то никакое право на родовую усадьбу за ним не может быть закреплено [3].

Ответ на эти вопросы содержится в проекте Федерального закона «О Родовых поместьях», согласно которому **земельные участки для обустройства Родовых поместий предоставляются каждому желающему гражданину Российской Федерации**. При этом *гражданин вправе выбрать конкретный вид вещного права* (частная собственность или пожизненное наследуемое владение), *на котором данный земельный участок ему будет предоставлен*. Таким образом, **субъектом права на земельный участок Родового поместья будет гражданин, а земельный участок будет объектом права**. Деятельность по обустройству этого земельного участка в качестве Родового поместья, или – деятельность по ведению на земельном участке усадебного (хуторского) хозяйства – будет являться **непредпринимательской деятельностью**, т.к. *обустройство земельного участка в качестве Родового поместья осуществляется гражданином прежде всего для себя, своей семьи, своих детей, внуков, правнуков*. При этом **само право на обустройство Родового поместья – согласно проекту закона о РП – принадлежит каждому гражданину РФ от рождения**. После принятия Федерального закона о

Родовых поместьях соответствующую поправку желательнее будет внести и в Конституцию РФ. Таким образом, многие граждане РФ смогут получить земельные участки и начать обустривать свои Родовые поместья, при этом их дети родятся уже в обустроенных Родовых поместьях, а после обретения дееспособности (с момента вступления в брак или после достижения 18 лет) смогут создать свои собственные Родовые поместья.

Размещение на землях сельскохозяйственного назначения поселений противоречит статье 77 Земельного кодекса Российской Федерации [2].

Этот аргумент несостоятелен по двум причинам.

Во-первых, на землях сельскохозяйственного назначения – и это не противоречит статье 77 Земельного кодекса РФ – **допускается размещение садоводческих и дачных некоммерческих объединений граждан**. В свою очередь, владельцам садовых и дачных участков разрешается строительство жилых домов и регистрация в них по постоянному месту жительства.

Во-вторых, законопроектом № 269545-6 предлагается дополнить статью 77 ЗК РФ пунктом 3 следующего содержания:

"3. В составе земель сельскохозяйственного назначения могут находиться земли, занятые индивидуальными жилыми домами граждан Российской Федерации и другими капитальными строениями и сооружениями вспомогательного использования, при условии, что общая площадь таких построек не превышает установленный в соответствии с законом коэффициент строительного использования земельного участка соответствующего вида разрешенного использования."

В определении понятия "поселение Родовых усадеб" содержатся неопределенные и неиспользуемые в законодательстве Российской Федерации термины "населенное образование" и "населенная территория" [2].

Это утверждение не соответствует действительности, поскольку эти понятия достаточно известны и широко применяются в законодательстве субъектов РФ об административно-территориальном устройстве¹. При этом само понятие "населенный пункт" определяется в некоторых из этих законов как "населённая территория, имеющая сосредоточенную застройку в пределах установленной границы и служащая местом проживания и деятельности людей"². Кроме того, законодательству РФ известен тот факт, что, например, территория садоводческого товарищества или территория дачного некоммерческого партнёрства не является согласно законодательству населённым пунктом, однако на этой территории допускается постоянное проживание людей и даже их регистрация по месту жительства³. Законопроектом № 269542-6 к числу таких населённых территорий предлагается добавить территории поселений Родовых поместий.

¹ См., в частности: Закон Республики Адыгея от 05.05.2000 № 171 "Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея" (часть 3 статьи 1); Закон Республики Мордовия от 23.03.1998 № 7-3 "О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Мордовия" (абзац 4 статьи 1); Закон Камчатского края от 29.04.2008 № 46 "Об административно-территориальном устройстве Камчатского края" (часть 6 статьи 3); Закон Карачаево-Черкесской Республики от 24.02.2004 № 84-РЗ "Об административно-территориальном устройстве Карачаево-Черкесской Республики" (часть 3 статьи 4); Закон Брянской области от 05.06.1997 № 13-3 "Об административно-территориальном устройстве Брянской области" (пункт 1 статьи 2); Закон Волгоградской области от 07.10.1997 № 139-ОД "Об административно-территориальном устройстве Волгоградской области" (статья 1); Закон Калужской области от 05.07.2006 № 229-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Калужской области" (статья 3); Закон Кировской области от 02.12.2005 № 387-ЗО "Об административно-территориальном устройстве Кировской области" (часть 3 статьи 10); Закон Курской области от 05.12.2005 № 80-ЗКО "Об административно-территориальном устройстве Курской области" (п.1 ч.1 ст. 9); Закон Нижегородской области от 16.11.2005 № 184-З (ред. от 04.06.2013) "Об административно-территориальном устройстве Нижегородской области" (часть 5 статьи 11); Закон Республики Коми от 06.03.2006 № 13-РЗ "Об административно-территориальном устройстве Республики Коми" (пункт 17 статьи 1); Закон Республики Калмыкия от 06.11.2001 № 138-П-З "Об административно-территориальном устройстве Республики Калмыкия" (пункт 6 статьи 2); Закон Чеченской Республики от 06.10.2006 № 30-РЗ "Об административно-территориальном устройстве Чеченской Республики" (пункт 4 статьи 26) и др.

² Это типичное определение понятия "населённый пункт" взято из закона Республики Адыгея от 05.05.2000 № 171 "Об административно-территориальном устройстве Республики Адыгея" (часть 3 статьи 1). Нетрудно заметить, что понятие "населённая территория" является родовым (более широким) понятием, а понятие "населённый пункт" – видовым (более узким) понятием, содержание которого раскрывается (как это и должно производиться по законам логики) через возведение к более широкому понятию и указание на ключевое отличие – сосредоточенную застройку.

³ Поскольку эти территории заселены людьми, то и назвать их "населенная территория" было бы наиболее правильно.

Таким образом, нельзя сказать, что законопроект моделирует некие новые, неизвестные законодательству отношения и понятия – он просто отражает **сложившуюся реальность**, в которой, в частности, территории садоводческих и дачных некоммерческих объединений граждан не относятся к населённым пунктам, однако заселены людьми и являются *населёнными территориями*, фактически используемыми и для постоянного проживания. Эта реальность никаким образом не противоречит действующему законодательству, в том числе и законодательству о правовом режиме земель сельскохозяйственного назначения. Здесь есть **противоречие не с законодательством, а с идеологией и процессами урбанизации**, которая понимается определенной частью людей так, что *все граждане Российской Федерации должны жить в городах и населенных пунктах, примерно как американские индейцы в своих резервациях – а на остальной территории Российской Федерации граждане России проживать не имеют права*. Эта концепция компактного проживания людей в населённых пунктах довлеет в сознании некоторой части людей, которые склонны рассматривать положения земельного и градостроительного законодательства в рамках именно такого понимания. Однако такое понимание российского законодательства не соответствует Конституции РФ (часть 1 статьи 27) и принятому в её развитие Закону РФ от 25 июня 1993 года № 5242-1, предусматривающим, что *каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства в пределах Российской Федерации*. Данная конституционная норма, фактически устанавливающая право каждого гражданина РФ выбирать себе место жительства **в пределах всей Российской Федерации**, т.е. **вне привязки к населенному пункту**, и регистрироваться в жилых строениях и жилых домах **за пределами населенных пунктов** была подтверждена [Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 года № 13-П](#) по делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"⁴. Указанный абзац был признан не соответствующим Конституции РФ. Однако соответствующие поправки в законодательство РФ подготовлены не были.

Это упущение устраняется проектом ФЗ «О Родовых поместьях», который исходит из признания возможности **рассредоточенного проживания людей** на территориях, используемых одновременно как для постоянного проживания, так и для осуществления сельскохозяйственной и природоохранной деятельности. При этом под сельскохозяйственной деятельностью, т.е. деятельностью по ведению сельского хозяйства, понимается не агропромышленный, а **усадебно-хуторской тип ведения сельского хозяйства**, при котором сохраняется и увеличивается плодородие почв, значительно повышается эффективность использования земли, а также – что немаловажно – обеспечивается контроль над пустующими территориями за счёт более равномерного распределения людей по всей территории нашего государства. При этом наибольшее внимание уделяется производству продукции **плодово-ягодных и других многолетних насаждений**. Таким образом, производство сельскохозяйственной продукции в таких хозяйствах приближается к природным процессам организации экосистем, чем и проявляется **природоохранное значение Родовых поместий**.

⁴ В [Постановлении от 30 июня 2011 года № 13-П](#) Конституционный Суд РФ указал, что право на свободу выбора места жительства не исключает выбор постоянного места жительства, находящегося **за пределами населенных пунктов**, и поскольку понятия "место пребывания" и "место жительства" определены в Законе РФ "О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" **вне привязки к населенному пункту**, регистрация граждан, при том что она носит обязательный характер, должна осуществляться **независимо от местонахождения соответствующего жилого строения** (при условии, что оно пригодно для постоянного проживания). Будучи связанным предметом обращения по делу, Конституционный Суд РФ обеспечил возможность регистрации по месту жительства гражданам – собственникам жилых строений, возведенных на садовых земельных участках, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения, подчеркнув при этом, что [Закон РФ "О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"](#), регулирующий на федеральном уровне административно-правовые отношения по регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства, не связывает регистрацию ни с определенным имуществом правом на конкретное жилое строение, **ни с целевым назначением земельного участка, на котором оно возведено**. Вместе с тем, предполагая возможность дальнейшего расширения практики регистрации граждан в жилых постройках на землях сельскохозяйственного назначения, Конституционный Суд РФ ясно указал, что регистрация по месту жительства в расположенных на них пригодных для постоянного проживания жилых строениях **не приводит к приобретению соответствующей территории статуса населенного пункта** и, следовательно, не возлагает на органы публичной власти обязанности по ее благоустройству, созданию и поддержанию коммунальной, транспортной и иных инфраструктур, за исключением решения вопросов, непосредственно связанных с осуществлением основных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому, выбирая в качестве места жительства жилое строение, расположенное на земельном участке, отнесенном к землям сельскохозяйственного назначения, граждане должны осознанно принимать и те возможные неудобства, которые являются следствием **проживания вне территории населенных пунктов**.

Названный вид муниципального образования (населенная территория) не предусмотрен Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» [1].

Поскольку законопроектом «О Родовых поместьях» не ставится вопрос о признании территории поселения Родовых поместий самостоятельным **муниципальным образованием**, отсутствие в Федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ понятия "населённая территория" не может препятствовать ни использованию данного термина в законе «О Родовых поместьях», ни осуществлению местного самоуправления на территории поселения РП в рамках того муниципального образования, в границах которого данное поселение РП окажется.

Следует отметить, что, по сути, усадебное хуторское хозяйство является личным подсобным хозяйством, предусмотренным Федеральным законом "О личном подсобном хозяйстве" [2].

В соответствии с Федеральным законом «О личном подсобном хозяйстве» под личным подсобным хозяйством понимается форма непредпринимательской деятельности **по производству и переработке сельскохозяйственной продукции**. Усадебное (хуторское) хозяйство также относится проектом Федерального закона «О Родовых поместьях» к непредпринимательской деятельности. Эта деятельность, не ограничиваясь производством и переработкой сельскохозяйственной продукции, проявляется также в **осуществлении природоохранной деятельности**, восстановлении биологического разнообразия растительного и животного мира, освоении экологических систем земледелия, возрождении исконных народных обрядов, праздников, ремёсел и др. Однако главной целью ведения на земельном участке усадебного (хуторского) хозяйства является **обустройство семьёй своего Родового поместья**. По смыслу законопроекта *Родовым поместьем можно назвать только такой земельный участок, на котором семья, ведущая усадебное (хуторское) хозяйство, проживает из поколения в поколение (родом)*, исходя из чего земельные участки, обустраиваемые гражданами в качестве Родовых поместий, отличаются своим **особым предназначением**. Не вдаваясь в детали, которые можно посмотреть в пояснительной записке, укажем на ключевой юридический момент. Для ведения хуторского хозяйства, как и для ведения личного подсобного хозяйства, необходимо возведение **индивидуального жилого дома**. *Однако согласно проекту ФЗ «О Родовых поместьях» гражданин, обустраивающий Родовое поместье, будет вправе возвести жилой дом независимо от того, к какой категории земель (лесной фонд, земли сельскохозяйственного назначения или земли населённых пунктов) будет отнесён его земельный участок. Согласно же закону «О личном подсобном хозяйстве» семья, ведущая ЛПХ, вправе построить себе жилой дом только в границах земель населённых пунктов (приусадебные участки ЛПХ), а на землях сельскохозяйственного назначения (полевые участки ЛПХ) строительство капитальных строений ей категорически запрещается.* Такое положение является ничем иным, как результатом коллективизации сельского хозяйства в СССР, поскольку исторически личные подсобные хозяйства – это то, что осталось от Столыпинских хуторских и отрубных хозяйств после того, как большую часть земельных угодий крестьян отобрали в колхоз. Это видно и из самого термина: ЛИЧНОЕ – не коллективное; ПОДСОБНОЕ – к основной работе в колхозе – ХОЗЯЙСТВО. *При отсутствии внешнего источника покрытия потребностей семьи (в виде колхоза, агрохолдинга и т.п.) само по себе личное подсобное хозяйство (10 – 20 соток земли) обеспечить потребности сельских жителей просто не способно, т.к. оно не является самодостаточным.* Этим объясняется деградация современных личных подсобных хозяйств, несмотря на их безусловно значительный вклад в производство сельскохозяйственной продукции, – **деревня в её нынешнем виде вымирает. Колхозы разрушены. Крестьянские (фермерские) хозяйства возродить сельское хозяйство оказались не в состоянии. Какие-либо иные жизнеспособные формы ведения сельского хозяйства в России отсутствуют.** Исходя из этого, инициатива граждан РФ по воссозданию усадебных (хуторских) хозяйств в виде Родовых поместий заслуживает самой широкой поддержки.

II. КОНСТРУКТИВНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА УЛУЧШЕНИЕ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О РОДОВЫХ ПОМЕСТЬЯХ»

К числу предложений безусловно конструктивного характера, направленных на доработку и улучшение проекта ФЗ "О Родовых поместьях", следует отнести следующие замечания:

1. *Проектируемая статья 3 проекта нуждается в согласовании со статьями 237, 243 и 279 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 50 Земельного кодекса в части установленного проектом запрета на изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, предоставленных гражданам для обустройства Родовых усадеб, конфискацию и обращение взыскания по долгам гражданина, обустройства Родовую усадьбу [1].*

2. *Положения проекта о принудительном прекращении прав на земельные участки Родовой усадьбы (статья 3 и статья 4 проекта) нуждаются в согласовании с положениями статей 44 и 45 Земельного кодекса [1].*

3. *Следует учесть, что принудительное прекращение прав на земельные участки рассматривается земельным законодательством в качестве санкции за совершение земельных правонарушений [1].*

4. *В пункте 3 статьи 4 законопроекта предлагается установить, что при изъятии земельного участка в случае неиспользования его для обустройства Родовой усадьбы осуществляется компенсация в размере подтвержденных затрат на произведенные неотделимые улучшения земельного участка, произведенных гражданином или членами его семьи. При этом земельный участок, предоставленный гражданину безвозмездно, не оценивается и не подлежит компенсации. Вместе с тем из содержания первого предложения пункта 3 статьи 4 законопроекта не ясно, что имеется в виду под "подтвержденными затратами на произведенные неотделимые улучшения земельного участка, произведенными гражданином и членами его семьи" и в каком порядке указанные затраты подтверждаются, а также о каком земельном участке идет речь во втором предложении пункта 3 статьи 4 законопроекта [2].*

5. *Согласно пункту 1 статьи 6 законопроекта право граждан Российской Федерации на создание поселений, состоящих из Родовых усадеб, гарантируется, в частности, правом на государственную поддержку при создании указанных поселений, их инфраструктуры и иного имущества общего пользования, но не указывается, в каких формах предполагается осуществлять государственную поддержку названной категории граждан [2].*

6. *Статья 7 законопроекта предусматривает возможность установления вокруг поселения Родовых усадеб экологической зоны. В пояснительной записке к законопроекту отсутствуют обоснования установления каких-либо зон с особыми условиями использования территорий для поселения Родовых усадеб. При этом порядок установления или изменения границ экологической зоны законопроектом не предусмотрен [2].*

7. *Согласно пункту 2 статьи 6 законопроекта по решению жителей поселения Родовых усадеб, принятого на сходе граждан, поселение Родовых усадеб может получить статус особо охраняемой территории на основании решений уполномоченных органов и в порядке, установленном действующим законодательством РФ. Это положение законопроекта необходимо соотносить с нормой пункта 5 статьи 2 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях", согласно которой органы государственной власти субъектов РФ принимают решения о резервировании земель, которые предполагается объявить особо охраняемыми природными территориями, и об ограничении на них хозяйственной деятельности на основании принятых схем развития и размещения особо охраняемых природных территорий или территориальных схем охраны природы [2].*

8. *Предоставляемое проектом право осуществления на земельном участке, обустроенном в качестве Родовой усадьбы, лесоводства, рыбоводства (статья 5 проекта) следует соотносить с правилами предоставления гражданам прав на лесные участки и правилами осуществления рыбоводства, установленными соответственно в Лесном кодексе РФ и в Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и о сохранении водных биологических ресурсов». В отношении возможности осуществления рыбоводства на указанном земельном участке, следует иметь в виду, что Законом о рыболовстве в настоящее время предусмотрена возможность осуществления лишь товарного рыбоводства, относящегося к предпринимательской деятельности (см. ст. 1 Закона о рыболовстве) [1].*

9. *Право возведения на земельном участке, обустроенном в качестве Родовой усадьбы, капитальных строений нуждается в обсуждении с учетом положений статьи 21 Лесного кодекса [1].*

10. *Следует учесть, что сход граждан может проводиться только в муниципальном образовании (статья 25 Закона об организации местного самоуправления) [1].*

11. *Следует уточнить, о каких «уполномоченных» и «компетентных» органах идет речь в частях 2 и 4 статьи 6 и частях 2 – 4 статьи 9 законопроекта [1].*

12. *Проектируемая часть 3 статьи 7 проекта нуждается в дополнительном обсуждении с учетом требований по охране земель, установленных Земельным кодексом, требований к обращению с отходами производства и потребления, установленными Федеральным законом от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [1].*

III. КРИТИКА МЕХАНИЗМА ЗАКОНА

1. Реализация соответствующего Федерального закона в субъектах РФ, имеющих высокую плотность населения на территориях, пригодных для выделения земельных участков, пригодных для использования в целях, перечисленных в законопроекте, представляется практически невозможной в силу малоземелья [4].

Одним из вариантов реализации Закона «О Родовых поместьях» в густонаселённых, но малоземельных регионах (Кабардино-Балкария и др.), а также в районах или регионах, где стоимость земли является наиболее высокой (Московская область, пригородные зоны вокруг крупных городов и т.п.), является предоставление земельных участков для Родового поместья желающим депутатам Госдумы РФ, депутатам областного законодательного собрания, государственным и муниципальным служащим, судьям, работникам прокуратуры, военным и другим работникам государства. Это – будущая опора власти. При этом законами субъектов РФ «О Родовых поместьях» может быть самостоятельно утвержден перечень тех муниципальных образований, в которых бесплатное предоставление земельных участков будет осуществляться только вышеуказанным льготным категориям граждан. Остальным жителям данных районов (регионов) будет гарантировано право получать земельные участки в соответствии с действующим законодательством и изменять их разрешенное использование на «обустройство Родового поместья».

Введение нормы, гарантирующей любому гражданину право получить один раз в жизни не менее 1 га земли из государственной или муниципальной собственности для устройства родовой усадьбы, может привести к конфликту интересов в отношении "хороших" земель. Кто будет пользоваться преимуществом при получении таких земельных участков? [3].

Поскольку закон «О Родовых поместьях» является законом, который предоставляет право на получение земли КАЖДОМУ желающему гражданину России, то установление каких-либо преимущественных прав одних граждан России перед другими гражданами России на получение данных земель могло бы быть оправдано только наличием реального стремления к их освоению и облагораживанию. Проще говоря, наиболее справедливо было бы отдать преимущество при получении данной земли тем, кому эта земля действительно нужна, т.е. тем гражданам России, кто уже неоднократно выражал свою волю и желание на получение данной земли для её обустройства в качестве своего Родового поместья. Соответственно, преимущество при получении земельных участков из государственной или муниципальной собственности следует отдавать гражданам, подававшим до вступления в силу Федерального закона «О Родовых поместьях» в уполномоченные органы государственной власти или органы местного самоуправления заявления о предоставлении земельных участков для обустройства Родовых поместий и (или) о предоставлении земельных участков для организации поселения, состоящего из Родовых поместий.

IV. УТВЕРЖДЕНИЯ О НЕСООТВЕТСТВИИ ЗАКОНОПРОЕКТА ДЕЙСТВУЮЩЕМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ

1. Проект Федерального закона «О Родовых усадьбах» входит в существенное противоречие с гражданским и земельным законодательством, в частности, передача в собственность граждан под родовые усадьбы земельных участков из земель лесного фонда противоречит статье 27 Земельного кодекса РФ [5].

Поскольку земельные участки из состава земель лесного фонда можно передавать гражданам не в собственность, а в **пожизненное наследуемое владение**, которое исключает распоряжение участком за счёт сохранения на него государственной собственности, противоречия статье 27 Земельного кодекса РФ не возникает⁵.

Предоставление земельных участков по выбору граждан не только на праве собственности, но и на праве пожизненного наследуемого владения противоречит статье 21 Земельного кодекса РФ [5].

В данном случае есть противоречие не с законом, а с идеологией свободной торговли землёй, согласно которой все земельные участки должны рассматриваться в качестве товара и быть полностью оборотоспособными. Однако такое положение совершенно неприменимо по отношению к **Родовым землям**, которые потому и являются РОДОВЫМИ, что принадлежат РОДУ, а значит, **не продаются и не отчуждаются**. Именно поэтому в проекте ФЗ «О Родовых поместьях» применяется такой оправдавший себя вид вещного права на земельный участок, как **пожизненное наследуемое владение**. Оно сочетает в себе сохранение государственной собственности на землю и предоставление этой земли гражданину в ПОЖИЗНЕННОЕ ВЛАДЕНИЕ, с правом передачи по наследству, что и требуется для создания Родового поместья. Для согласования этих потребностей с Земельным кодексом РФ законопроектом № 269545-6 предлагается изложить статью 21 ЗК РФ в следующей редакции:

"1. Право пожизненного наследуемого владения земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, приобретенное гражданином до введения в действие настоящего Кодекса, сохраняется. Предоставление земельных участков гражданам на праве пожизненного наследуемого владения после введения в действие настоящего Кодекса допускается в случаях, предусмотренных федеральными законами.

2. Распоряжение земельным участком, находящимся на праве пожизненного наследуемого владения, не допускается, за исключением перехода прав на земельный участок по наследству или передачи прав близкому родственнику. Государственная регистрация перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком по наследству проводится на основании свидетельства о праве на наследство или соответствующего договора."

Передача земельных участков под строительство безвозмездно противоречит статьям 30 и 30.1 Земельного кодекса РФ [5].

Поскольку статьи 30 и 30.1 Земельного кодекса РФ регулируют отношения, связанных с предоставлением земельных участков для строительства, а проектом закона о Родовых поместьях предлагается урегулировать отношения, связанные с **ведением гражданином (семьей) усадебного (хуторского) хозяйства** в виде Родового поместья, противоречий с данными статьями ЗК РФ не имеется. Проще говоря, нормы статей ЗК РФ и нормы ФЗ "О Родовых поместьях" регулируют совершенно разные общественные отношения.

⁵ В соответствии с пп.2 п.5 ст. 27 ЗК РФ, земельные участки из состава земель лесного фонда относятся к землям, ограниченным в обороте. В соответствии с п.2 ст. 27 ЗК РФ, земельные участки, отнесенные к землям, ограниченным в обороте, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Это означает, что Российская Федерация имеет право установить Федеральным законом «О Родовых поместьях» случаи предоставления земельных участков из состава земель лесного фонда в частную собственность граждан РФ (в частности, на территории Сибири и Дальнего Востока) или некоммерческих объединений граждан, а также предусмотреть условия и порядок получения гражданами РФ для обустройства Родовых поместий и организации поселений Родовых поместий земельных участков лесного фонда в пожизненное наследуемое владение или безвозмездное срочное пользование в соответствии с Гражданским, Земельным и Лесным кодексами РФ. Конкретный порядок использования гражданами РФ лесных насаждений и гарантии их сохранения могут устанавливаться Лесным кодексом РФ и иными актами лесного законодательства.

Нормы ФЗ "О Родовых поместьях" рассчитаны для применения к земельным участкам **Родовых поместий, основное предназначение которых заключается в осуществлении сельскохозяйственной и природоохранной деятельности, а застройка участка является по отношению к данной деятельности сопутствующей и вспомогательной.** Это соответствует государственной политике использования земельного фонда РФ⁶ и принципам земельного законодательства, согласно которому любое разрешенное использование земельного участка, определяя **основной** (доминирующий) вид использования участка, предполагает возможность осуществления на земельном участке **вспомогательных** видов деятельности, как дополнительных к основному использованию земельного участка. В данном случае **соотношение** между основными и вспомогательными видами использования земельного участка Родового поместья **определяется законом.** В частности, согласно пункту 5 статьи 5 проекта ФЗ «О Родовых поместьях», при обустройстве земельного участка в качестве Родового поместья гражданин имеет право отвести **под застройку не более 10 % площади земельного участка.** Таким образом, при обустройстве Родового поместья возведение индивидуального жилого дома и иных капитальных и некапитальных строений и сооружений хозяйственного назначения является **вспомогательным видом использования земли,** а основным (доминирующим) видом использования является **ВЕДЕНИЕ САМОГО ХОЗЯЙСТВА** – выращивание сельскохозяйственной продукции, создание водных объектов, высаживание многолетних насаждений и др. В случаях предоставления земельных участков под строительство согласно статьям 30 и 30.1 ЗК РФ указанные цели использования земли отсутствуют.

Понятие "индивидуальный жилой дом" законодательством Российской Федерации не определено, не раскрыто оно и в законопроекте [2].

Поскольку понятие "индивидуальный жилой дом" широко используется по всему законодательству РФ и субъектов РФ несмотря на то, что оно нигде не определено, оно используется и в проекте Федерального закона «О Родовых поместьях», к задачам которого раскрытие содержания понятия "индивидуальный жилой дом" отнести трудно – скорее для этого необходимо подготовить соответствующую поправку в Градостроительный кодекс РФ.

В проекте ФЗ «О Родовых поместьях» предлагается отказаться от получения разрешений на строительство в родовых усадьбах индивидуального жилого дома и других капитальных строений и сооружений. Это предложение расходится с правилами градостроительного законодательства, которые должны неукоснительно соблюдаться [3].

В настоящее время согласно Градостроительному кодексу РФ допускается возводить жилые дома и жилые строения без получения разрешений на строительство на земельных участках, предназначенных для ведения **садоводства и дачного хозяйства** (п.1 ч.17 ст.51 ГРК РФ). Большинство данных земельных участков находятся в категории земель сельскохозяйственного назначения, остальные – на землях населённых пунктов. Однако это положение вещей не расходится с правилами градостроительного законодательства, а, наоборот, в наибольшей степени ему соответствует, потому что *основным видом использования садовых и дачных земельных участков является не застройка, а осуществление сельскохозяйственной деятельности.* Возведение же индивидуального жилого дома (на дачном участке) или жилого строения (на садовом участке) является **вспомогательным видом деятельности,** дополняющим основное использование таких земельных участков. Аналогичное соотношение основных и вспомогательных видов деятельности предусматривается в отношении земельных участков **Родовых поместий,** которые так же предназначены прежде всего для осуществления сельскохозяйственной и природоохранной деятельности – садоводства, огородничества, виноградарства, лесоводства, семеноводства, цветоводства, пчеловодства, птицеводства, животноводства и т.п. **Возведение индивидуального жилого дома является по отношению к данной деятельности сопутствующим и вспомогательным видом разрешенного использования.** Что

⁶ См.: Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012 – 2017 годы (Распоряжение Правительства РФ № 297-р от 03.03.2012 г.).

же касается строительства на земельном участке других капитальных строений и сооружений, то действующим ГРК РФ допускается их возведение без получения разрешений на строительство (п.3 ч.17 ст.51 ГРК РФ) как **строений и сооружений вспомогательного использования**. К таким строениям и сооружениям относятся бани, гаражи, теплицы, погреба, сараи, колодцы, мельницы, ветряки, павильоны, мастерские и т.п. При этом данная норма касается земельных участков любого вида разрешенного использования (индивидуальное жилищное строительство, личное подсобное хозяйство, садоводство, дачное хозяйство), допускающего возведение гражданином индивидуального жилого дома или жилого строения. Следовательно, под неё будут подпадать и земельные участки Родовых поместий, обустриваемые гражданами РФ в соответствии с **Федеральным законом «О Родовых поместьях»**.

В статье 25 Лесного кодекса РФ содержится перечень видов использования лесов, в котором использование лесов в целях проживания граждан не предусмотрено [2].

Это упущение лесного законодательства РФ следует безусловно устранить, поскольку в соответствии с Конституцией РФ (статьи 20, 27, 42), *каждый гражданин РФ имеет право проживать в благоприятной окружающей среде и выбирать место жительства в пределах всей Российской Федерации*. С учётом того, что большую часть территории России (64.7%) составляют именно **земли лесного фонда** (1106,5 млн.га), было бы неоправданным и даже неконституционным исключать большую часть земель РФ из программы возрождения российских территорий путём создания Родовых поместий. Особенно важным это является для **Сибири и Дальнего Востока**, где земель сельскохозяйственного назначения чрезвычайно мало и свободных практически нет совсем. В других регионах Российской Федерации граждане России могли бы обустривать свои Родовые поместья на тех **землях лесного фонда, которые не покрыты лесом, но предназначены для его восстановления** (вырубки, гари, редины и т.д.). Предоставление таких земельных участков из состава земель лесного фонда способствовало бы не только их сельскохозяйственному освоению, но и эффективному лесовосстановлению, поскольку большую часть площади Родового поместья (не менее 50 %) должен занимать именно лес. С учётом же того обстоятельства, что каждый владелец Родового поместья стремится вырастить на своём участке **лес, состоящий из нескольких сот видов многолетних насаждений**, предоставление земель лесного фонда гражданам России для обустройства Родовых поместий способствовало бы не только сохранению имеющихся лесных массивов от незаконных вырубок и пожаров, но и восстановлению российских лесов в их наиболее богатом видовом разнообразии.

Исходя из этих положений, законопроектом № 269545-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О Родовых поместьях" были сформулированы **поправки в Лесной кодекс РФ**, который предлагается дополнить статьёй 38¹ следующего содержания:

"Статья 38.1. Обустройство гражданами Родовых поместий"

1. На территории Сибири и Дальнего Востока гражданам Российской Федерации могут предоставляться лесные участки для обустройства Родовых поместий с правом безвозмездного использования лесов при условии сохранения их средообразующих, водоохранных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций.

2. В других регионах Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право на безвозмездное предоставление лесных участков для обустройства Родовых поместий из состава земель лесного фонда, не покрытых лесом, но предназначенных для его восстановления (пустыри, редины, прогалины, гари, территории бывших вырубок и др.).

3. На лесных участках, предоставленных гражданам Российской Федерации для обустройства Родовых поместий, допускается возведение жилых строений и иных капитальных и некапитальных строений и сооружений вспомогательного использования, при условии, что общая площадь таких построек не превышает установленный в соответствии с законом коэффициент строительного использования.

4. Лесные участки для обустройства Родовых поместий предоставляются гражданам в пожизненное наследуемое владение в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом "О Родовых поместьях".

5. Порядок предоставления лесных участков для обустройства Родовых поместий и правила их использования гражданами устанавливаются Правительством Российской Федерации."

Соответственно этим положениям закона в статью 25 ЛК РФ – **виды использования лесов** – нужно ввести пункт 6¹ – **обустройство гражданами Родовых поместий**, – согласовав таким образом статью 25 со статьёй 38¹ Лесного кодекса.

Минимальный размер земельного участка, безвозмездно предоставляемого гражданину для обустройства Родового поместья, не может быть менее 1 га. Данное положение не соответствует п.1 ст. 11⁹ Земельного кодекса РФ, согласно которому предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков, в отношении которых в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности устанавливаются градостроительные регламенты, определяются такими градостроительными регламентами [2].

— Владимир Владимирович, что вы можете сказать по этому вопросу?

— Прежде всего, хочу сказать уважаемым депутатам Государственной Думы следующее. Я сам только недавно стал понимать великое значение этого слова – Родовое поместье. Эта земля, она не для того предоставляется, чтобы сделать на ней ещё одну большую городскую застройку. Обустройство Родовых поместий – это не градостроительная деятельность. Это, прежде всего, **СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННАЯ** и **ПРИРОДООХРАННАЯ** деятельность. В отношении земельных участков, на которых осуществляется сельскохозяйственная и природоохранная деятельность, градостроительные регламенты не устанавливаются. Можете посмотреть часть 6 статьи 36 ГРК РФ, там написано, что для земель лесного фонда, для сельскохозяйственных угодий, для особо охраняемых природных территорий градостроительные регламенты не устанавливаются. Поэтому упоминание о п.1 ст.11⁹ ЗК РФ здесь вообще не уместно. Эта норма к данной ситуации просто не относится.



Теперь по второй части вопроса. **Конституционно значимо установить минимальный размер земельного участка Родового поместья в 1 гектар.** Это – единый федеральный стандарт предоставления земли в России каждому её гражданину. В каком бы уголке страны он ни находился и к какой бы национальной, языковой, религиозной или иной конфессии ни относился. Каким бы имущественным или должностным положением ни обладал. Потому что **Родина – она должна быть у каждого.** И её конкретное материальное выражение в виде 1 гектара земли – оно тоже должно гарантироваться каждому. Поэтому принятие закона о Родовых поместьях жизненно важно для будущего нашей Родины, нашей страны, нашего государства. Наличие возможности у каждого гражданина России получить гектар земли и обустроить его как своё Родовое поместье укрепит дух и единство нации. **Такой закон укрепит благосостояние российских семей и послужит единству и сплочению нации.** Сплотит в творческом порыве миллионы граждан России и даст им возможность сотворить прекрасные творения на своей земле, на благо своей семьи и своей страны. Сотворить нашу Родину, Россию, самой прекрасной, счастливой и процветающей страной!

Прошу уважаемых депутатов Государственной Думы учесть эти пожелания при доработке и принятии закона «О Родовых поместьях». Благодарю за внимание.