

Предоставление земельных участков из государственной и муниципальной собственности многодетным семьям на примере отдельных субъектов Российской Федерации Provision of land plots from state and municipal property to large families on the example of individual Russian Federation subject

Н. О. Ведышева,

доцент кафедры экологического и природоресурсного права
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

N. O. Vedyшева,

Associate Professor Department of Environmental and Natural Resources Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

© Н. О. Ведышева, 2019

Аннотация. В статье рассматриваются основания постановки на учет семей, имеющих трех и более детей, для бесплатного предоставления земельного участка из государственной или муниципальной собственности для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, дачного строительства, установленные законодательством отдельных субъектов РФ, порядок предоставления таких земельных участков, необходимость регулирования на федеральном уровне требований к формируемому перечню земельных участков в части экологической составляющей, обеспеченности инженерной и социальной инфраструктурой.

Ключевые слова: многодетная семья, земельные участки, законодательство субъектов РФ, индивидуальное жилищное строительство, личное подсобное хозяйство.

Abstract. The article discusses the grounds for registering families with three or more children for the free provision of land from state or municipal property for individual housing construction, personal subsidiary farming, gardening, country construction, established by the legislation of individual constituent entities of the Russian Federation, the procedure for granting of such land plots, the need for regulation at the federal level of the requirements for the formed list of land x plots in terms of the environmental component, provision of engineering and social infrastructure.

Keywords: large family, land plots, legislation of constituent entities of the Russian Federation, individual housing construction, personal subsidiary farming.

DOI: 10.17803/2587-9723.2018.2.137-141

Вопросам поддержки семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, посвящено немало работ¹. В рамках данной статьи хотелось бы остановиться на вопросах, связанных с проблемами реализации на практике положений Земельного кодекса РФ, касающихся предостав-

ления семьям, имеющим трех и более детей, бесплатных земельных участков из государственной и муниципальной собственности.

Согласно Государственному докладу о положении детей и семей, имеющих детей, в Российской Федерации за 2016 г., за год 320,3 тыс. граждан,

¹ См.: Многодетная семья: права и гарантии по законодательству Российской Федерации и города Москвы : монография / под ред. О. В. Ефимовой, А. В. Звонарева. Саратов : Саратовский источник, 2017. 214 с. ; Гарантии прав ребенка — безопасность детства : сборник научных трудов / отв. ред. О. В. Ефимова, А. В. Звонарев. М. : Книгодел, 2018. 224 с. ; Воронина Н. П. Правовое регулирование предоставления земельных участков многодетным семьям: региональный аспект // Хроноэкономика. 2018. № 3 (11). С. 29—35.

имеющих трех и более детей, подали заявления на предоставление земельного участка. Органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления было предоставлено 92,3 тыс. земельных участков. С этой целью 43 субъектам РФ переданы полномочия Российской Федерации по управлению и распоряжению 280 земельными участками общей площадью 10 825 га, что позволит обеспечить жильем не менее 78 тыс. семей. (Для сравнения: в 2013 г. только 37 субъектам РФ были переданы полномочия по управлению и распоряжению 187 земельными участками общей площадью 7 тыс. га, что позволило обеспечить земельными участками более 55 тыс. многодетных семей.) Органами государственной власти 30 субъектов РФ выполнены мероприятия по образованию 25 347 земельных участков, из них 15 534 земельных участка в 19 субъектах РФ предоставлены гражданам, имеющим трех и более детей, в соответствии с п. 6 ст. 39.5 Земельного кодекса РФ.

С 1 марта 2015 г. органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления с согласия многодетных семей взамен земельного участка последним могут быть предоставлены иные меры социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями. В некоторых субъектах РФ было предусмотрено предоставление единовременной социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья. Также предоставлялась социальная выплата на уплату первоначального взноса по ипотечному жилищному кредиту на приобретение жилого помещения, на погашение ипотечного кредита и др. Такими мерами воспользовалось 3 279 многодетных семей.

По состоянию на 01.01.2017 Агентство ипотечного жилищного кредитования провело аукционы по 60 земельным участкам общей площадью 1 218,6 га в 28 субъектах РФ, в том числе: по 21 земельному участку общей площадью 226,6 га для комплексного освоения в целях строительства жилья экономкласса; 39 земельным участкам общей площадью 992 га для комплексного освоения в целях строительства в минимально требуемом объеме жилья экономкласса².

Земельные участки для рассматриваемой категории предоставляются в собственность однократно. Согласно ст. 39.2 Земельного кодекса РФ предоставление земельных участков, которые находятся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах их компетенции в соответствии со ст. 9—11 Земельного кодекса РФ. Случаи и порядок предоставления устанавливаются органами государственной власти субъектов РФ.

До 01.03.2015 действовала ст. 28 Земельного кодекса РФ, предусматривающая в абз. 2 п. 2, введенном Федеральным законом от 14.06.2011 № 138-ФЗ, право граждан, имеющих трех и более детей, приобрести бесплатно, в том числе для индивидуального жилищного строительства, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях и порядке, которые установлены законами субъектов РФ. С 01.03.2015 в связи с вступлением в силу Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» действует ст. 39.5 Земельного кодекса РФ, содержащая перечень случаев предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа, одним из которых является предоставление земельного участка гражданам, имеющим трех и более детей, в случае и в порядке, установленных органами государственной власти субъектов РФ. В соответствии с п. 2 ст. 39.19 ЗК РФ, если иное не предусмотрено федеральными законами, порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в п. 6 и 7 ст. 39.5, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются законами субъектов РФ. Таким образом, Земельный кодекс Российской Федерации наделяет законодателя субъекта РФ полномочием определять случаи бесплатного предоставления земельных участков в собственность, порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, порядок и основания снятия граждан с данного учета.

Ранее приказом Министерства регионального развития РФ³ от 09.09.2013 № 372 были утверждены Методические рекомендации субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей. Целью данных Рекомендаций являлось оказание методической помощи субъектам РФ в целях *единообразного* нормативного правового регулирования предоставления земельных участков

² URL: <http://www.rosmintrud.ru>.

³ В настоящее время упразднено Указом Президента РФ от 08.09.2014 № 612, его функции переданы другим министерствам.

указанной категории семей, включая создание необходимой инфраструктуры на этих участках при поддержке субъектов РФ и муниципальных образований. В качестве общих оснований для предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, субъектам РФ рекомендовалось в своих законах установить следующие условия:

- граждане, имеющие трех и более детей (в том числе усыновленных (удочеренных), или один из родителей в неполной семье, имеющий трех и более детей, приняты на учет по месту жительства в целях получения земельного участка для садоводства, огородничества или дачного строительства, индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства;
- таким гражданам ранее бесплатно не предоставлялись земельные участки из государственной или муниципальной собственности;
- иные условия, например, такие как проживание граждан на территории субъекта РФ в течение определенного времени до подачи заявления о постановке на учет в целях предоставления земельного участка или дата рождения в семье третьего ребенка, начиная с которой граждане принимаются на учет в целях предоставления земельного участка, и др.

Дополнительные условия устанавливаются законами субъектов РФ исходя из сложившейся в них социально-экономической и демографической ситуации. Также субъекты РФ своими законами могли предусмотреть предоставление земельного участка не только по месту их постановки на учет, но и на территории других муниципальных образований субъекта РФ или на территории других субъектов РФ, но только при желании этих граждан. Кроме того, при отборе земельных участков рекомендовалось использовать такие критерии, как транспортная доступность, удовлетворительная экологическая обстановка, наличие или сроки строительства объектов инженерной инфраструктуры, расходы на подключение, наличие объектов социальной инфраструктуры и т.д. Рекомендовалось закрепить полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в данной сфере. Указанные рекомендации не распространялись на города федерального значения.

Анализируя законы субъектов РФ в сфере предоставления земельных участков многодетным семьям, следует обратить внимание на понятие такой семьи. В большинстве субъектов РФ это родители (либо одинокий родитель), имеющие трех и более несовершеннолетних детей, в отдельных

субъектах РФ к ним относят и детей, обучающихся в образовательном учреждении по очной форме обучения или проходящих военную службу в Вооруженных Силах РФ, до достижения ими 23 лет. Кроме того, законы одних субъектов РФ устанавливают совместное проживание родителей и детей, других — нет. Так, Закон Чувашской Республики от 01.04.2011 № 10 (ред. от 27.10.2016) «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике» под многодетной семьей признает семью, воспитывающую трех и более детей *в возрасте до 18 лет*, к членам которой относятся совместно проживающие супруги (одинокий родитель), их (его) дети (в том числе усыновленные, удочеренные, пасынки, падчерицы), а также опекуны (попечители) и дети, находящиеся под опекой (попечительством), *все члены которой являются гражданами Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающими на территории Чувашской Республики*. Не учитываются в составе семьи, например, дети, отбывающие наказание в местах лишения свободы по приговору суда, вступившему в законную силу, или дети, вступившие в брак до достижения возраста 18 лет⁴.

Закон Московской области от 01.06.2011 № 73/2011-ОЗ (ред. от 04.05.2018) «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области»⁵ под многодетной семьей понимает лиц, состоящих в зарегистрированном браке, либо матерей (отцов), не состоящих в зарегистрированном браке, имеющих троих и более детей *в возрасте до 18 лет, проживающих совместно с ними* (в том числе усыновленных, пасынков и падчериц).

Закон Нижегородской области от 01.12.2011 № 168-З (ред. от 31.05.2017) «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в собственности бесплатно на территории Нижегородской области» учитывает в составе многодетной семьи детей, в том числе усыновленных, пасынков, падчериц, не достигших возраста *18 лет*; детей, обучающихся по очной форме обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, до достижения ими возраста *23 лет*; детей, проходящих военную службу по призыву или альтернативную гражданскую службу в соответствии с законодательством РФ, до достижения ими возраста *23 лет*; *детей-инвалидов без ограничения возраста*⁶.

Иногда семья сталкивается с такой проблемой: при постановке на учет в уполномоченном органе возраст детей соответствует законодательно определенному, а в момент предоставления земельного участка — достигает установленного

⁴ Собрание законодательства Чувашской Республики. 2011. № 4. Ст. 269.

⁵ Ежедневные новости. Подмосковье. 04.06.2011. № 98.

⁶ Правовая среда. 03.12.2011. № 135 (1400) [приложение к газете «Нижегородские новости». 03.12.2011. № 222 (4834)].

законом возраста, при котором семья не учитывается как льготная категория граждан. В законе Чувашской Республики закреплено, что достижение ребенком (детьми) 18-летнего возраста после постановки на учет многодетной семьи, имеющей право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно, не является основанием для снятия многодетной семьи с такого учета (исключения ее из реестра). Многодетная семья, состоящая на учете в Нижегородской области, также сохраняет право на бесплатное предоставление земельного участка независимо от возраста детей на момент фактического предоставления земельного участка.

Аналогичный подход принят в законодательстве Ленинградской и Астраханской областей. В законе Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле» предусмотрено, что граждане не снимаются с учета в течение трех лет с момента достижения старшим ребенком установленного возраста⁷. Представляется необходимым закрепить такое положение во всех законах субъектов РФ, чтобы исключить порочную практику, складывающуюся в отдельных субъектах РФ. В отдельных регионах дополнительно устанавливается ценз оседлости. Например, в Московской области родители либо одинокая мать (одинокый отец), усыновители, отчим (мачеха), с которыми совместно проживают трое и более детей, должны иметь место жительства на территории Московской области *не менее 5 лет*. В Нижегородской области до момента подачи заявления о бесплатном предоставлении земельного участка необходимо постоянное проживание родителей либо единственного родителя многодетной семьи на территории Нижегородской области *не менее 5 лет* (под постоянным проживанием понимается наличие постоянной регистрации по месту жительства на территории Нижегородской области).

Исходя из социально-экономического развития региона, территориального планирования, наличия свободных земель, устанавливаются разные предельные размеры земельных участков. Например, в Чувашской Республике предельные размеры для индивидуального жилищного строительства — от 0,05 до 0,10 га; для дачного строительства — 0,05 до 0,10 га; для ведения личного подсобного хозяйства — 0,10—0,15 га (приусадебный земельный участок), 0,6—1,0 га (полевой земельный участок). В Московской области предельный минимальный размер земельного участка, предоставляемого бесплатно многодетным семьям, составляет 0,10 га, а максимальный — 0,15 га. В случае, если размер земельного участка меньше предельного минимального размера и при этом предоставлено письменное согласие заявителя на получение такого земельного участка, то размер земельно-

го участка считается предельным минимальным. Далее пошел законодатель Нижегородской области, он предусмотрел разный подход к семьям имеющим от трех до пяти детей и имеющим шестерых и более. Так, для первой группы установлены предельные размеры для индивидуального жилищного строительства от 0,06 до 0,15 га; для второй — от 0,10 до 0,30 га; для садоводства или огородничества установлены одинаковые для двух групп размеры: от 0,02 до 0,15 га; для дачного хозяйства — от 0,10 до 0,25 га; для ведения личного подсобного хозяйства — от 0,02 до 0,50 га.

Законодательством субъектов РФ устанавливается и разный подход к формированию перечня земельных участков и порядку их предоставления. Например, во исполнении Закона Чувашской Республики «О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике» (применяется к правоотношениям, возникающим в связи с рождением (усыновлением) ребенка (детей) до 31.12.2018 включительно) постановлениями Администрации г. Чебоксары от 16.08.2018 № 1479 (ред. от 06.11.2018) и от 23.08.2018 № 1539 утверждены административные регламенты предоставления муниципальных услуг, предоставления земельных участков многодетным семьям и постановки на учет многодетных семей, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, соответственно. Перечни земельных участков включают их местоположение, адрес, кадастровые номера, площадь и вид разрешенного использования земельного участка (иных характеристик нет).

Орган местного самоуправления в пятидневный срок со дня утверждения Перечня земельных участков направляет согласно очередности земельного участка в Перечне земельных участков письменное уведомление с предложением о предоставлении конкретного земельного участка многодетной семье в собственность бесплатно согласно очередности многодетных семей, включенных в Реестр. В течение одного месяца после получения уведомления с предложением о предоставлении конкретного земельного участка в собственность бесплатно гражданин принимает решение. В случае если многодетная семья отказалась от предложенного земельного участка или не представила письменное заявление в установленный срок, данный земельный участок предлагается другим многодетным семьям, включенным в Реестр, в порядке очередности. При этом многодетной семье, отказавшейся от предложенного земельного участка или не представившей письменное заявление в установленный срок, присваивается новый порядковый номер учета в конце Реестра.

Право на бесплатное предоставление земельных участков в Московской области имеют мно-

⁷ Закон Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле» // Волжская коммуна. 2005. № 44.

годетные семьи, которые отвечают одновременно следующим условиям на дату подачи заявления: члены многодетной семьи являются гражданами Российской Федерации; проживают не менее 5 лет на данной территории; трое и более детей многодетной семьи не достигли возраста 18 лет и имеют место жительства на территории Московской области; члены многодетной семьи не имеют земельного участка площадью 0,06 га и более в собственности, на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования на территории Московской области; члены многодетной семьи не являются собственниками жилых домов (строений) на территории Московской области; члены многодетной семьи не производили отчуждение, а также раздел принадлежащих им на праве собственности земельных участков площадью 0,06 га и более со дня вступления в силу Закона Московской области. Органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Московской области ежегодно не позднее *первого февраля* текущего года утверждают перечень земель и (или) земельных участков для предоставления многодетным семьям, в котором указываются местоположение земель и (или) земельных участков, их площадь, кадастровые номера (при наличии). Вопрос о характеристиках земельного участка, о транспортной доступности, об объектах инфраструктуры и иных факторах никак не отражен.

В Нижегородской области уполномоченные органы ежегодно в срок до 1 марта текущего года формируют и утверждают перечни земельных участков соответственно из земель, находящихся в государственной собственности Нижегородской области или муниципальной собственности, а также из земель, государственная собственность на которые не разграничена, предназначенные для бесплатного предоставления многодетным семьям в собственность для индивидуального жилищного строительства, для ведения личного подсобного хозяйства, дачного хозяйства, садоводства или огородничества. Включение земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, в Перечень осуществляется *при условии их обеспечения инженерной инфраструктурой* применительно к условиям соответствующего населенного пункта Нижегородской области либо *при условии, что на*

обеспечение инженерной инфраструктурой этих земельных участков предусмотрено финансирование на текущий финансовый год. Предоставление многодетным семьям земельных участков осуществляется из числа земельных участков, включенных в Перечни, путем проведения *жеребьевки* в порядке очередности с учетом количества сформированных земельных участков. При наличии в Перечне только одного сформированного земельного участка жеребьевка не проводится и земельный участок предлагается многодетной семье в порядке очередности. В случае отказа многодетной семьи от участка он предлагается следующей в очереди многодетной семье.

Заслуживает внимания постановление администрации г. Дзержинска Нижегородской области от 18.10.2016 № 3797 «Об утверждении Положения о комиссии, определяющей наличие недостатков, влекущих невозможность строительства на земельных участках, предоставленных в аренду многодетным семьям и отдельным категориям граждан на территории городского округа город Дзержинск», в котором предусмотрен механизм оценки таких критериев, как рельеф, уровень грунтовых вод, уровень закарстованности территории, состояние окружающей среды, состояние почв, характеристики земельного участка (размеры, конфигурация), наличие на земельном участке зон с особыми условиями использования. Если выявятся недостатки, влекущие невозможность строительства дома, это будет являться основанием для внеочередного предоставления многодетной семье земельного участка для индивидуального жилищного строительства из утвержденного Перечня.

Если обратить внимание на судебную практику регионов, то можно констатировать, что зачастую земельные участки не обеспечены инженерно-технической инфраструктурой: газовыми, электрическими сетями, водопроводом, канализацией. Гражданам приходится отказываться от таких земельных участков и становиться в конец очереди, которая может подойти, когда возраст детей будет превышать льготный, или закончатся свободные земельные участки, или закон субъекта ограничит срок действия.

Представляется необходимым закрепить требования к формируемым участкам на федеральном законодательном уровне, а не в виде Методических рекомендаций.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Многодетная семья: права и гарантии по законодательству Российской Федерации и города Москвы : монография / под ред. О. В. Ефимовой, А. В. Звонарева. — Саратов : Саратовский источник, 2017. — 214 с.
2. Гарантии прав ребенка — безопасность детства : сборник научных трудов / отв. ред. О. В. Ефимова, А. В. Звонарев. — М. : Книгодел, 2018. — 224 с.
3. Воронина Н. П. Правовое регулирование предоставления земельных участков многодетным семьям: региональный аспект // Хроноэкономика. — 2018. — № 3 (11). — С. 29—35.