

Обзор круглого стола

УДК 347.235.1 : 332

**ОБЗОР КРУГЛОГО СТОЛА ПО ТЕМЕ:
«ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ЗАКОНА ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 7.12.2011
Г. № 75-ЗО «О БЕСПЛАТНОМ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГРАЖДАНАМ,
ИМЕЮЩИМ ТРЕХ И БОЛЕЕ ДЕТЕЙ,
ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ НА ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ»**

Ю.В. Васильчук

Тверской государственный университет

Дается характеристика основных проблем, возникающих в связи с реализацией Закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области».

***Ключевые слова:** предоставление земельных участков, граждане, имеющие трех и более детей (многодетные семьи), земельные участки, проблемы реализации закона.*

28 ноября 2013 г. на юридическом факультете Тверского государственного университета состоялся круглый стол по вопросам реализации Закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области». В дискуссии приняли участие: председатель Общественной палаты Тверской области, декан юридического факультета, д-р юр. наук, профессор, зав. кафедрой гражданского процесса и правоохранительной деятельности Л.В. Туманова, д-р юр. наук, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ТвГУ Ю.В. Васильчук, Президент Адвокатской палаты Тверской области, председатель комиссии по законодательству и взаимодействию с судебными и правоохранительными органами Общественной палаты Тверской области А.Е. Севастьянов, преподаватели и студенты юридического факультета ТвГУ.

На обсуждение были вынесены следующие вопросы:

Анализ практики применения Закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области» в Тверской области.

Проблемы, связанные с предоставлением земельных участков в отдельных муниципальных образованиях Тверской области.

Требования к предоставляемым земельным участкам гражданам, имеющим трёх и более детей.

Основания прекращения права собственности на земельные участки, предоставляемые на основании Закона Тверской области «О

бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области».

Альтернативные способы решения проблемы, связанной с недостаточностью свободных земель в отдельных муниципальных образованиях, пригодных для предоставления гражданам, имеющим трех и более детей бесплатно.

Способы защиты прав граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков, и другие.

Открывая заседание «круглого стола», Туманова Л.В. отметила особую социальную значимость реализации закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области» (далее - Закон Тверской области). Вместе с тем, реализация Закона, как показывает правоприменительная практика выявила ряд проблем объективного и субъективного характера. В Общественную палату тверской области поступают обращения граждан, в том числе предложения по изменению действующего Закона Тверской области. В связи с этим и возникла необходимость разобраться в содержании отдельных положений Закона, практики его применения на территории региона.

Ю.В. Васильчук в своем выступлении остановилась на механизме реализации закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области». Согласно ст. 28 ЗК РФ граждане, имеющие трех и более детей, имеют право 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 в порядке, установленные законами субъектов РФ. Соответствующие правовые нормы, определяющие случаи и порядок предоставления земельных участков, установлены законом Тверской области № 75-ЗО. При этом в соответствии с ч. 5 ст. 19 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ могут быть переданы безвозмездно в муниципальную собственность в целях их предоставления гражданам, имеющим трех и более детей.

По данным Министерства социальной защиты Тверской области на 12.11.2013 г. на территории области числится 6 532 многодетные семьи, получающие пособия в соответствии с Законом Тверской области «О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке».

По сведениям муниципальных образований с начала действия закона Тверской области по 12.11.2013 на учет в целях бесплатного полу-

чения земельных участков поставлено 3 736 многодетных семей. При этом, исходя из расчета в среднем 0,15 га семью общая площадь земельных участков, необходимая для дальнейшего обеспечения потребности всех многодетных семей Тверской области составляет 780 га.

По данным Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области по состоянию на 12.11.2013 г. предоставлено в собственность граждан 1328 земельных участков, общей площадью 175 га.

Проблем, связанных с реализацией данного закона немало. Во-первых, это отсутствие свободных земельных участков, находящихся в муниципальной собственности для предоставления гражданам. Прежде всего это проблема характерна для муниципальных образований городской округ Тверь, г. Ржев, г. Удомля, Конаковский район и некоторых других. Исходя из норм закона Тверской области, который предполагает передачу земельных участков исключительно из муниципальной собственности, в целях решения данной проблемы участки первоначально передаются из государственной собственности в собственность соответствующих муниципальных образований, а затем уже гражданам. Предоставлению земельных участков предшествуют работы по формированию земельных участков, включая раздел (выдел) земельных участков, межевание земельного участка, определение вида разрешенного использования и кадастровый учет, передача их муниципальной собственности, регистрации права муниципальной собственности на них. После передаче земельных участков в муниципальную собственность вновь требуется проведение работ по их формированию и разделу, выделу, изменению вида разрешенного использования. Все эти работы требуют определенного времени, финансовых затрат, что в определенной степени приводит к затягиванию процедуры выделения земельных участков гражданам. Усложняет процедуру необходимость в некоторых случаях перевода земельного участка из одной категории в другую, изменение вида разрешенного использования, согласования условного разрешенного использования, что в частности, предполагает проведение публичных слушаний. Кроме того, требуется внесение изменений в генеральные планы муниципальных образований, Правила планировки и застройки территории.

Вместе с тем, ведется достаточно активная работа по выявлению проблем и их решению. Так, по данным Министерства имущественных и земельных отношений в собственности Тверской области находится земельный участок общей площадью 114 га в Бурашевском сельском поселении, в отношении которого ведутся кадастровые работы и который в дальнейшем будет передан для в муниципальную собственность города Твери для предоставления многодетным семьям.

Другая часть проблем, связана с отказами граждан от предлагаемых земельных участков по причине удаленности от места проживания, отсутствию необходимых коммуникаций, инфраструктуры. При этом действующее законодательство не устанавливает требования к предоставляемым земельным участкам, определяются только нормы предоставляемых земельных участков.

Нельзя не учитывать и проблемы, связанные с возможными злоупотреблениями в этой сфере. К их числу следует отнести не только недостаточную активность органов МСУ, но и возможность граждан продать предоставленный участок. Вместе с тем, основная проблема ради решения которой законно принимался - решение жилищного вопроса, стимулирование малоэтажного жилищного строительства, так и не будет достигнута.

А.Е. Севастьянов остановился на требованиях, предъявляемых к предоставляемым земельным участкам гражданам, имеющим трех и более детей. Целесообразно выделять земельные участки достаточно большим массивом и впоследствии при содействии органов государственной власти и органов местного самоуправления решать вопросы, связанные с развитием инфраструктуры. При этом речь идет не только о строительстве дорог, электроснабжении, газоснабжении, но и о развитии социальной сферы за счет строительства таких учреждений, как школы, больницы и другие объекты.

Студенты третьего и пятого курса юридического факультета в своих выступлениях также затронули ряд актуальных вопросов, связанных с вопросами реализации данного закона.

Ксения Лысенко остановилась на проблеме целевого ограничения прав граждан, имеющих трех и более детей, на бесплатное приобретение земельного участка. Исходя, из толкования ст. 28 ЗК РФ можно сделать вывод, что законодатель не устанавливает ограничений в цели предоставления земельного участка, при этом указывая на то, что случаи предоставления земельных участков устанавливаются законами субъектов РФ.

Таким образом, с точки зрения более расширительного толкования нормы п. 2 ст. 28 ЗК РФ, случаи предоставления и цели предоставления земельного участка не являются тождественными понятиями¹. Случаи предоставления земельного участка - это основания, при наличии которых гражданам, имеющим 3 и более детей, предоставляется в собственность бесплатно земельные участки.

¹ А. Н. Козырин Приватизация и право, 2012// <http://base.consultant.ru>

Следовательно, поскольку в п. 2 ст. 28 ЗК РФ законодатель не ограничивает целевое назначение предоставляемых участков, то на региональных уровнях, в том числе и на уровне закона Тверской области, возникает проблема обоснованности и законности установления исчерпывающего перечня целей предоставления земельных участков.

При этом, указанная проблематика характерна не только для Тверской области. Так, аналогичный закон Московской области устанавливает цель индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения садоводства. Закон Ленинградской области и Хабаровского края – осуществления индивидуального жилищного строительства. Законом Республики Хакасия предусмотрена возможность лицам данной категории приобрести в собственность бесплатно земельные участки только для индивидуального жилищного строительства и для ведения личного подсобного хозяйства.

С одной стороны, руководствуясь ч. 5 ст. 76 Конституции РФ (согласно которой «законы субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам»), при расширительном толковании нормы п. 2 ст. 28 ЗК РФ, выявляется противоречие ей ст. 1 Закона Тверской области в части ограничения целей предоставления земельных участков.

С другой стороны, если обратиться к п. 7 рекомендаций Министерства регионального развития РФ, утв. Приказом Министерства от 09.09.2013 № 372 «Об утверждении методических рекомендаций субъектам РФ по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей», в котором указываются рекомендуемые общие основания для предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков, следует, что перечень целей предоставления носит исчерпывающий характер.

При этом, суды не исходят из расширительного толкования рассматриваемой нормы. Так, в решении Верховного суда Республики Хакасия от 21.05.2012, суд толкует норму п. 2 ст. 28 ЗК РФ, как устанавливающую то, что цель (например, индивидуальное жилищное строительство) входит в понятие «случай предоставления земельного участка». Прокурор Республики Хакасия обратился в Верховный суд Республики Хакасия с заявлением о признании ст. 3 Закона Республики Хакасия от 08 ноября 2011 года N 88-ЗРХ "О бесплатном предоставлении в собственность граждан, имеющих трех и более детей, земельных участков на территории Республики Хакасия" (в ред. от 09 апреля 2012 года) противоречащей федеральному законодательству, недействующей в части, ограничивающей права граждан, имеющих трех и более детей, на приобретение бесплатно в собственность земельных участков. Так, суд указывает, что исходя из буквального толкования абзаца 2 п. 2 ст. 28 Земельного кодекса Российской Федерации

федеральный законодатель предоставил субъектам Российской Федерации право предусмотреть случаи и порядок предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, в том числе указав на предоставление земельного участка для индивидуального жилищного строительства, предоставив субъектам Российской Федерации право определить порядок предоставления и для указанного использования, что позволяет прийти к выводу, что один из случаев предоставления земельного участка для данной категории граждан предусмотрен. Установление иных случаев отнесено к компетенции субъектов Российской Федерации, в соответствии с которой и был принят Закон Республики Хакасия N 88-ЗРХ, предусматривающий в оспариваемой норме помимо установленного федеральным законодательством случая предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков бесплатно, также такой случай как бесплатное предоставление данной категории граждан земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства².

Таким образом, Верховный суд Республики Хакасия при толковании п. 2 ст. 28 ЗК РФ исходит из того, что понятие цель предоставления земельного участка входит в понятие «случай предоставления земельного участка».

Определением Верховного Суда РФ от 22.08.2012 № 55-АПГ12-3 решение Верховного суда республики Хакасия оставлено без изменения. Верховный суд РФ указал, что установление случаев предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, относится федеральным законом к компетенции субъекта РФ. То есть, Верховный Суд РФ указывает на то, что понятие цель предоставления входит в понятие случай предоставления земельного участка³.

На основании всего вышеизложенного, представляется, что, для того, чтобы исключить двойственный характер толкования п. 2 ст. 28 ЗК РФ, необходимо внести изменения. Например, абз. 2 п. 2 ст. 28 ЗК

² Решение Верховного суда Республики Хакасия от 21.05.2012 Об отказе в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 3 Закона Республики Хакасия от 08.11.2011 № 88-ЗРХ (ред. от 09.04.2012) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан, имеющих трех и более детей, земельных участков на территории Республики Хакасия»// <http://base.consultant.ru>

³ Определение Верховного Суда РФ от 22.08.2012 № 55-АПГ12-3 Об оставлении без изменения решения Верховного суда Республики Хакасия от 21.05.2012, которым отказано в удовлетворении заявления о признании противоречащей федеральному законодательству ст. 3 Закона Республики от 08.11.2011 N 88-ЗРХ (в ред. Закона от 09.04.2012) «О бесплатном предоставлении в собственность граждан, имеющих трех и более детей, земельных участков на территории Республики Хакасия»// <http://base.consultant.ru>

РФ граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, без торгов и предварительного согласования мест размещения объектов находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в случаях, в том числе для индивидуального жилищного строительства, и в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

Маргарита Вайгульт рассмотрела нуждаемость в улучшении жилищных условий как дополнительное условие предоставления земельных участков многодетным семьям в субъектах Российской Федерации. Как правило, каких-либо дополнительных требований, кроме приобретения земельного участка бесплатно, впервые для семей, имеющих трех и более детей, не устанавливается. Однако эксперты Министерства регионального развития РФ предлагают изменить систему и ввести так называемый критерий нуждаемости, по которому участниками этой госпрограммы смогут стать только очередники. Между тем в отдельных субъектах Российской Федерации (например, Владимирская область) уже указывается такое дополнительное условие как нуждаемость в улучшении жилищных условий. «Понятие «критерий нуждаемости» означает, что многодетная семья является нуждающейся в улучшении жилищных условий, то есть на одного члена семьи приходится менее учетной нормы площади жилого помещения, которая устанавливается органом местного самоуправления»⁴.

Представляется, что с учетом правовой нормы, содержащейся в статье 28 Земельного кодекса Российской Федерации, вводимые субъектами Российской Федерации ограничения по бесплатному получению земельных участков только семьями, нуждающимися в улучшении жилищных условий, являются дискриминационными и несоответствующими федеральному законодательству. Поскольку Земельный кодекс Российской Федерации, декларируя право многодетных семей на получение бесплатно земельного участка, не устанавливает этого условия. Кроме этого, с учетом существующей демографической ситуации в Российской Федерации, следует создавать правовые условия, в соответствии с которыми любая многодетная семья могла бы получить бесплатно земельный участок.

Далее группа студентов дала сравнительно-правовая характеристику правового регулирования вопроса о бесплатном предоставлении гражданам, имеющих трех и более детей земельных участков в Тверской области и в других субъектах РФ.

⁴ Валентина Антропова, директор департамента жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства Минрегиона // Рос. Газ. 02.11.2013

Так, Наталья Старостина рассказала об общей для всех регионов проблеме – налаживание инженерной инфраструктуры и проведение автомобильных дорог, а также доступность основных социальных учреждений. Для решения этой проблемы, например, Правительством Хабаровского края был утвержден план мероприятий по обеспечению инженерной и транспортной инфраструктурой территории, где предоставляются земельные участки, рассчитанный на период с 2013 по 2020 гг. Одной из основных целей данного плана является поддержка граждан, получивших в рамках реализации закона Хабаровского края о бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, для индивидуального жилищного строительства. Для проведения данных мероприятий из бюджета субъекта муниципальным образованиям будут предоставляться субсидии⁵.

В Тверской области же такая проблема решается следующим образом: при осуществлении комплексной жилищной застройки в случае объединения граждан в кооперативы муниципальные образования Тверской области могут воспользоваться государственной поддержкой по обеспечению земельных участков коммунальной инфраструктурой в рамках подпрограммы "Стимулирование программ развития жилищного строительства субъектов Российской Федерации" федеральной целевой программы "Жилище" на 2011-2015 годы. Также создание коммунальной инфраструктуры территорий, предоставленных под комплексное освоение в целях жилищного строительства, возможно в рамках адресной инвестиционной программы Тверской области. В других субъектах также предпринимаются попытки устранить данную проблему путем выделения средств из бюджета субъекта для муниципальных образований.

Для решения этой проблемы было бы уместно выделять средства на создание специальных поселков, жилье в которых предоставлялось именно гражданам, о которых идет речь в данном сообщении.

Светлана Райская представила результаты анализа законодательства о предоставлении земельных участков многодетным семьям 14 субъектов РФ относящихся к различным федеральным округам РФ.

Большинство анализируемых законов субъектов РФ при определении субъектов права на бесплатное приобретение в собственность земельных участков используют формулировку «Граждане, имеющие трех и более детей» при этом ряд субъектов РФ всё же предусмотрели

⁵ Итоги заседания Совета председателей представительных органов городских округов и муниципальных районов края. Электронный ресурс: <http://www.duma.khv.ru/?doc=270117950>

некоторые особенности. Так, в законе Приморского края⁶ указывается на возможность приобретения земельного участка одинокой матерью (отцом), с которой (ым) совместно проживают трое и более детей. В этой связи представляется, необходимым дополнить п.1.ст.1 Закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области» иными субъектами права на бесплатное приобретение в собственность земельных участков, а именно одинокими матерью (отцом) с которыми совместно проживают 3 и более детей.

В большинстве случаев земельные участки предоставляются гражданам из состава государственной или муниципальной собственности, реже встречаются случаи предоставления земельных участков исключительно из состава муниципальной собственности (Тюменская область), либо включение возможности предоставления земельных участков государственная собственность на которые не разграничена (Хабаровский край⁷)

Наиболее распространенной формой собственности предоставляемых земельных участков, является совместная собственность членов семьи, не часто встречаются случаи предоставления земельного участка в общую долевую собственность членов семьи (Тверская область, Тюменская область).

Проблематичным остаётся вопрос о порядке отказа гражданином, имеющим трех и более детей от предоставляемого земельного участка, ввиду того что отсутствует единообразный правовой механизм регулирования данного вопроса. Таким образом, в большинстве случаев законодательство субъектов РФ вовсе не предусматривает возможность повторного предложения земельного участка в случае едино кратного отказа (Алтайский край⁸, Приморский край), в иных случаях на законодательном уровне предусматривается возможность трехкратного отказа от предлагаемого земельного участка, и лишь после этого исключение из реестра (Республика Чувашия⁹, Тюменская область).

⁶ Закон Приморского края от 8 ноября 2011 г. N 837-КЗ "О бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, в Приморском крае, п.1" ст.2 // СПС «Гарант»

⁷ Закон Хабаровского края от 29.06.2011 N 100 «О бесплатном предоставлении в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края»// СПС «Консультант плюс»

⁸ Закон Алтайского края от 16.12.2002 N 88-ЗС (ред. от 10.07.2007) "О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков» // СПС «Консультант плюс»

⁹ Закон Чувашской Республики от 1 апреля 2011 г. N 10 "О предоставлении земельных участков многодетным семьям в Чувашской Республике", п.13, ст. 5// СПС «Консультант плюс»

Также остаётся открытым вопрос об очередности лиц отказавшихся от предоставляемого земельного участка в реестре. Так, законами Волгоградской области¹⁰, Тверской области, Хабаровского края предусматривается, что очередность гражданина, отказавшегося от предложенного ему земельного участка, сохраняется. Закон Республики Чувашия напротив закрепляет, что многодетной семье, отказавшейся от предложенного земельного участка (более 3х раз) присваивается новый порядковый номер учета в конце Реестра.

Наиболее рациональным представляется применение смешанного подхода относительно данного вопроса. А именно во избежание злоупотреблении правом со стороны многодетной семьи необходимо изложить п.10 ст.3 Закона Тверской области в следующей редакции: «Очередность гражданина, отказавшегося от предоставляемого земельного участка, менее трёх раз, сохраняется, при троекратном же отказе гражданину присваивается новый порядковый номер учёта в конце реестра».

Татьяна Галанова, также проанализировав законы различных субъектов РФ, сделала следующие выводы. По критерию субъектов права на бесплатное приобретение в собственность земельных участков в Тверской области закон не предусматривает наличие гражданства РФ, но в нем имеется достаточно большой ценз оседлости – 5 лет (в среднем он не менее 1 года). В связи с этим, Закон Тверской области следует дополнить следующим положением:

-«возраст детей не превышает 18 лет и (или) 23 лет, при условии обучения детей, достигших возраста 18 лет, в общеобразовательных учреждениях, в учреждениях начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального образования по очной форме обучения», а также включить не только усыновленных детей, но и пасынков, падчериц.

По критерию целей предоставления земельного участка в Тверской области закон предусматривает узкий перечень, а именно для индивидуального жилищного строительства; ведения личного подсобного хозяйства по сравнению с другими областями, где помимо перечисленного земельные участки предоставляются для садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, крестьянского (фермерского) хозяйства.

По критерию предельных размеров земельного участка закон Тверской области минимальный размер земельного участка 0,1 га, эта

¹⁰ Закона Волгоградской области от 16.12.2011 № 2272-ОД «О порядке предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно и установлении предельных размеров таких земельных участков», п.4, ст.5// СПС «Гарант».

величина выше, чем у субъектов, которые я сравнивала, для индивидуального жилищного строительства в среднем это 0,05-0,06 га.

Свои выводы в результате анализа законодательства различных субъектов РФ представила также Светлана Стукова. Следует отметить, что в законах субъектов РФ ограничивается круг многодетных семей, которым бесплатно выделяются земельные участки.

Так, в Московской области для приобретения многодетной семьей земельного участка установлен ценз оседлости – проживание в Московской области родителей или одного из них не менее 5 лет. Такое же требование закреплено и в законе Тверской области.

Следует отметить, что в Московской области требования, предъявляемые к многодетным семьям в целях реализации ими своего права существенно шире (см. ст. 3 Закона), из которых особенно вызывает вопрос условие об отсутствии у членов многодетной семьи земельных участков в собственности, на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования на территории Московской области и жилых домов на территории Московской области.

Кроме того, наличие в Законе Московской области столь широкого круга требований на практике порождает случаи установления новых незаконных условий, соблюдение которых стали требовать компетентные органы для передачи земельного участка в собственность многодетной семье. Так, заявитель обратился в администрацию городского округа Химки с заявлением о предоставлении земельного участка в порядке, установленном Законом Московской области «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области».¹¹ В данном случае администрация отложила вопрос о выделении земельного участка, пока заявитель не выйдет из состава членов садоводческого некоммерческого товарищества.¹²

Говоря о судебной практике следует отметить следующее. В Московский областной суд поступила жалоба о признании не действующим абзаца второго статьи 2 Закона Московской области от 1 июня 2011 года N 73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» ст. 28 ЗК РФ в части слов «в возрасте до 18 лет».

Суд, оставляя апелляционную жалобу без удовлетворения, сослался на ст. 28 ЗК РФ и обосновал, что в силу статьи 28 ЗК РФ граждане, имеющие трех и более детей, имеют право приобрести бесплатно, в

¹¹ Закон Московской области от 1 июня 2011 года №73/2011-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» // КонсультантПлюс. [Электронный ресурс]. - Электрон, дан. - [М.,2013].

¹² URL: <http://www/mosoblproc.ru/news/?id=2981> (дата обращения:01.08.2012).

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 в порядке, которые установлены законами субъектов Российской Федерации.

При этом, как следует из текста оспариваемого Закона категории многодетных семей установлены законодателем Московской области с учетом такого критерия, как наличие в семьях трех и более несовершеннолетних детей, что само по себе не может свидетельствовать о противоречии федеральному законодательству, поскольку предусмотренное федеральным законодателем право граждан, имеющих трех и более детей, получить бесплатный земельный участок для индивидуального жилищного строительства не отменено и не изменено.

Тем самым доводы заявителя о том, что нарушена мера социальной поддержки в виде бесплатного предоставления земельного участка многодетным семьям, у которых некоторые из детей достигли 18-ти лет, но не достигли 23-х лет и продолжают обучаться в образовательных учреждениях по очной форме обучения и в связи с достижением детьми возраста 18-ти лет им отказано в бесплатном предоставлении земельных участков, следует признать необоснованными.

Но вместе с тем следует отметить, что данные ограничения по бесплатному получению земельных участков только многодетными семьями с детьми в возрасте до 18 лет являются дискриминационными. Кроме этого, с учетом существующей демографической ситуации в Российской Федерации, следует создавать правовые условия, в соответствии с которыми любая многодетная семья могла бы получить бесплатно земельный участок.

Алёна Петрова остановилась на проблемах, затрудняющих реализацию указанного закона.

К ним относятся, во-первых, нехватка земли в черте города. В таких случаях, Закон предусматривает передачу в собственность муниципалитетов земли, расположенные в близлежащих районах¹³. Так, для Твери могут быть предоставлены участки в деревне Езвино Бурашевского сельского поселения и в деревне Броды в Старицком районе. Ведутся работы по внесению изменений в генеральные планы Медновского и Кушалинского сельских поселений. Существуют сомнения, захотят ли тверские семьи переезжать за город. Указанные выше поселения находятся на значительном расстоянии от города Тверь и не обладают развитой инфраструктурой. Но пока другого выхода из сложив-

¹³ Михайлова Е.Д. Предоставление земельных участков многодетным семьям: закон и практика // "Практика муниципального управления". № 09. 2013.

шейся ситуации региональные власти не видят, несмотря на наличие пустующей земли вокруг городской черты.

Во-вторых, затрудняющим фактором является усматриваемая в законе возможность использования полученных участков не по назначению, то есть не для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства. Отметим, что задача программы - не распределение свободных земель, а способ решения жилищной проблемы. Фактической выдачи земельных участков недостаточно, необходимо, чтобы люди построили себе на этих участках жилье, а у большинства нет на это средств. Государство тоже пока не готово предложить им помощь в данном вопросе, поэтому значительная часть многодетных семей будет решать свои проблемы с жильем, продав земельный участок, который выдан государством, и вложив деньги в покупку квартиры¹⁴.

В-третьих, не определен срок предоставления участков многодетным семьям, что дает повод некоторым ответственным лицам практически игнорировать выполнение закона. Такая ситуация сложилась в Удомле и в Удомельском районе, и, конечно же, вызывает обеспокоенность положение в Твери. На наш взгляд, необходимо внести в закон поправки, которые регламентировали бы сроки предоставления участка с момента подачи заявлений от граждан.

Гегецик Кехян в своем выступлении остановилась на вопросе о возможности отказа семей, имеющих трех и более детей, от предоставленного государством земельного участка в собственность. На основе изучения практики и статистики реализации законов о бесплатном предоставлении земельных участков можно выделить следующие причины отказа от участков.

1. Расположение предоставляемого земельного участка в не удобной для семей, имеющих трех и более детей, местности, а также неблагоприятная местность предоставляемого земельного участка и большая отдаленность от города. Примером иллюстрирования данной проблемы может служить ситуация семьи Средиземовых, которым сначала предложили земельный участок в крутом овраге, затем выделяли землю для строительства жилья на берегу реки Волги в 40 километров от города. Данный факт создавал проблему, связанную с ежедневной поездкой на работу в город. К тому же детей пришлось бы переводить из городского лицея в сельскую школу, что ухудшает по-

¹⁴ Афанасий биржа (электронный ресурс)//Закон есть, земли нет. Где в Тверской области найти землю для многодетных семей? // Режим доступа: http://www.afanasy.biz/news/law_and_order/?ELEMENT_ID=58726, свободный.

ложение детей. По указанным причинам семья отказалась от предоставленного им земельного участка¹⁵.

2. Предоставляемые земельные участки не соответствуют должным качествам, в виду которых можно перейти сразу к застройкам. Примером указанной проблемы служит история в Челябинской области, когда многодетной семье Мазняк выдали непригодный для жизни участок. Для того, чтобы семье добраться до предоставленного земельного участка, им необходимо объезжать соседний поселок Новосинегазово. В низине, где расположен участок, растут деревья, которые необходимо выкорчевывать, весной во время паводка стоит вода, а с пригорка, где находятся коттеджи, стекает канализация. Участок находится практически на перекрестке железнодорожных путей. До школы и детского сада идти примерно 3,5 километра, дороги там нет, инженерных коммуникаций – тоже. Семья Мазняк была уверена, что выделенная земля подойдет для строительства, и сразу оформили кредит на сруб под дом. Денег на проведение масштабных подготовительных работ на участке у семьи нет и, по этой причине, хоть земельный участок им и предоставлен в собственность, им приходится жить в съемной квартире¹⁶.

3. Отсутствие инженерной инфраструктуры и коммуникаций.

Как показывает практика, у закона действительно много недостатков. Под видом хорошей земли государство чаще всего раздает нуждающимся неликвид. Это те места, к которым у обычных жителей нет интереса: окраины, болото, места вблизи промышленных зон. В связи с этим от нуждающихся поступает много жалоб, отказов от такой земли. Во сколько можно оценить такую землю, зависит от спроса. Возможно, кому-то болото понравится, и он готов будет вкладывать деньги, чтобы привести его в порядок. Но с учетом того, что эти участки выдается определенной категории граждан – необеспеченным, вряд ли они смогут там что-то построить.

Единственное, что малообеспеченные семьи могут потом сделать с этой землей, – это перепродать, но перепродать по рыночной стоимости такие участки невозможно. Как правило, они стоят в два-три раза дешевле рыночной цены.

Александра Алексеева остановилась на практике применения закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области». Действительно, на практике достаточно часто ока-

¹⁵ Кузин А. С видом на овраг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/09/29/reg-volga-kama/nadel.html>

¹⁶ Каткова А. Бесплатное предоставление земли. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://domchel.ru/text/daynews/692427.html>

зывается, что качество предоставляемых земельных участков и их пригодность для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства органами местного самоуправления не учитываются. Исходя из наличия проблемы качества предоставляемых земельных участков и их пригодности для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства, необходимо предусмотреть в рассматриваемом законе критерии, которые надлежит соблюдать при отборе земельных участков для многодетных семей, что позволит избежать случаев предоставления земельных участков на совершенно непригодных территориях.

Что касается таких проблем, как отсутствие транспортной инфраструктуры и отсутствие инженерных коммуникаций на формируемых земельных участках, то, на мой взгляд, необходимо предусмотреть план мероприятий по обеспечению инженерной и транспортной инфраструктурой предоставляемых земельных участков. Финансирование Плана мероприятий («Дорожной карты») необходимо осуществлять за счет консолидации средств федерального, областного и местных бюджетов. Так, например, во Владимирской области данный план утвержден постановлением Губернатора области от 13.03.2013 № 267. Одной из целей плана является решение вопроса строительства объектов инженерной и транспортной инфраструктуры.

Подобное нововведение наилучшим образом повлияет и на реализацию положений, предусмотренных законом Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области».

Кристина Ткаченко остановилась на такой проблеме реализации закона, как нехватка земель, а также неэквивалентной стоимости земель в разных районах одного региона. Так в г.Твери нет свободных земельных участков. В связи с этим Правительством Тверской области было предложено предоставлять земельные участки для многодетных семей из г.Твери в Калининском, Старицком, Ремешковском и Лихославльском районах, о чем заключены соглашения. В связи с тем, что стоимость земельного участка в г.Твери больше, чем в перечисленных районах, то необходимо рассмотреть возможность дифференцированных норм предоставления земельных участков, в целях компенсации стоимости земельного участка. Это отражено в п.15 приказа Минрегиона России от 09.09.2013г. № 372¹⁷. На основании названного приказа и учитывая требование пункта 2.1 статьи 33 ЗК РФ субъектам РФ было рекомендовано устанавливать дифференцированные нормы бес-

¹⁷ Приказ Минрегиона России от 09.09.2013г. № 372 «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей».

платного предоставления земельных участков многодетным семьям для целей индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства, в том числе в границах населенных пунктов, с учетом норм предоставления, установленных органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в соответствии с требованиями законодательства РФ.

Так, в ст. 4 Закона Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей земельных участков на территории Тверской области» установлены максимальные и минимальные размеры земельных участков. В то же время Закон разрешает определять органам местного самоуправления самостоятельно в пределах норм, установленных настоящей статьей, размеры земельных участков.

Если в г. Твери должен быть предоставлен земельный участок площадью 1000 кв.м., то взамен этого участка предназначенного для индивидуального жилищного строительства, например, в Рамешковском районе должен быть предоставлен земельный участок большей площадью, например, площадью 1500 кв.м.

Таджир Аширов в своем выступлении коснулся вопроса, связанного с установлением срока проживания на территории области, как одного из обязательных условий обращения с заявлением о земельного участка многодетной семье. В соответствии с абз. 2 п. 1. ст.1 Закона Тверской области установлено, что правом на бесплатное приобретение в собственность земельных участков обладают граждане Российской Федерации, имеющие трех и более детей при условии проживания данного гражданина в Тверской области не менее 5 лет. Данное ограничение носит дискриминационный характер, т.к. многодетные семьи, которые переезжают из одного региона в другой, наоборот, больше всех нуждается в помощи со стороны органов власти по решению жилищного вопроса, а законодатель зачем-то устанавливает такое ограничение.

Варвара Цыганова остановилась на порядке предоставления земельных участков многодетным семьям. Закон Тверской области закрепляет следующий порядок предоставления земельного участка, который можно разделить на несколько этапов.

1) Постановка на учет. Один из родителей подаёт заявление в орган местного самоуправления о бесплатном предоставлении земельного участка. В Твери это управление социальной политики администрации города, где оно регистрируется и созданная для этих целей постоянно действующая комиссия по постановке граждан на учёт рассматривает данное заявление и принимает решение о постановке на учёт гражданина или об отказе в такой постановке.

2) Формирование земельного участка. Земельные участки, в соответствии с законом предоставляются без проведения торгов и предварительного согласования мест размещения объектов на основании решений органов местного самоуправления. Также, земельные участки предоставляются гражданам из земель находящихся в границах муниципального района или городского округа Тверской области по месту жительства гражданина. Поскольку на территории Твери свободные участки, находящиеся в муниципальной собственности, отсутствуют, то законом предусмотрена процедура передачи земель, находящихся в собственности другого муниципального образования или в государственной собственности, которые передаются безвозмездно в муниципальную собственность муниципальных образований Тверской области.

Передача земельных участков, находящиеся в государственной собственности Тверской области, в муниципальную собственность осуществляется на основании предложений органов местного самоуправления, которые проходят необходимую процедуру рассмотрения. И по итогам земельный участок подлежит передаче Министерством имущественных и земельных отношений Тверской области в собственность муниципального образования Тверской области по передаточному акту в течение 10 дней со дня принятия Министерством соответствующего распоряжения. Далее идёт этап проведения кадастровых работ по формированию земельных участков, который включает работы по сбору и воспроизведению в документальном виде сведений об объектах недвижимости. Результатом кадастровых работ служит межевой план, который является основанием для постановки земельных участков на кадастровый учёт и регистрации прав на них. Вид разрешённого использования указывается в межевом плане земельного участка. При осуществлении перевода земель из одной категории в другую, вид разрешённого использования будет также изменен.

3) Информационное обеспечение. После проведения всех необходимых работ по формированию земельного участка, администрация должна осуществлять постоянное информирование граждан, вставших на учёт для бесплатного приобретения земельного участка, о наличии сформированных земельных участках.

4) Предложение земельного участка. Если семья откажется от предложенного земельного участка, то она не снимается с очереди, ей будут предлагаться другие наделы, а первый предложенный земельный участок уйдёт следующему по очереди, согласившемуся на него.

5) Оформление земельного участка в собственность. Решение о бесплатном предоставлении участка в собственность принимается органом местного самоуправления в десятидневный срок после формирования такого участка. По итогам принятых решений администрация

города принимает постановления о предоставлении земельных участков. Договор безвозмездной передачи земельного участка в собственность граждан заключается в месячный срок со дня принятия решения о предоставлении земельного участка.

Заключительным этапом является государственная регистрация права собственности земельного участка многодетной семьей.

Анаит Папикян рассмотрела вопрос о возможности отказа от предоставления земельного участка, а также об их распределении. Земельные участки, предназначенные для предоставления многодетным семьям в собственность бесплатно, распределяются методом случайной выборки (жеребьевки). Процедура распределения проводится между многодетными семьями, поставленными на учет. Многодетная семья, не желающая приобретать земельный участок из опубликованного перечня в соответствии с Законом Тверской области, имеет право отказаться от участия в процедуре. Заявление многодетной семьи об отказе от участия в жеребьевке распределению земельных участков должно поступить в комитет не позднее двух рабочих дней до даты проведения жеребьевки. В случае не поступления в установленный срок заявление об отказе многодетная семья считается выразившей согласия на участие в жеребьевке. Заявления об отказе, поступившие после установленного срока, к рассмотрению не принимаются. Семья, направившие такое заявления, считаются выразившими согласие на участие в жеребьевке.

На законодательном уровне не дается понятие жеребьевке и процессу ее осуществления, как должна происходить жеребьевка непонятно. Во избежание и предотвращение проблем, которые связаны с неясностью данного процесса, представляется необходимым на уровне каждого муниципального образования иметь соответствующее нормы, что поможет в дальнейшем сделать данный процесс более прозрачным и ясным.

Новикова Евгения в своем выступлении рассмотрела основания прекращения права собственности на земельные участки, предоставленные гражданам в порядке ст. 28 ЗК РФ

Одним из важных вопросов прекращения права собственности на предоставленный многодетным семьям земельный участок является принудительное прекращение права собственности на такой земельный участок. Возможно ли это? В связи с этим необходимо рассмотреть вопрос – распространяются ли общие нормы гражданского и земельного законодательства о принудительном изъятии земельных участков на данную ситуацию.

По общему правилу принудительное изъятие у собственника его имущества, в том числе земельного участка, не допускается, кроме

случаев установленных законом. Гражданским законодательством, а именно статьей 284 ГК РФ¹⁸, предусмотрено изъятие земельного участка, который не используется в соответствии с его целевым назначением. Земельным кодексом РФ (в пункте 2 статьи 28) предусматривается целевое использование земельного участка – а именно для индивидуального жилищного строительства. Законами субъектов могут быть установлены дополнительные цели использования. Так, Законом Тверской области устанавливаются две цели использования подобных земельных участков – земельные участки предоставляются для: 1) индивидуального жилищного строительства; 2) ведения личного подсобного хозяйства. Что свидетельствует о распространении норм о принудительном прекращении права собственности в связи с нецелевым использованием рассматриваемых земельных участков. Чтобы избежать злоупотреблений в отношении указанных изымаемых участков, следует установить, что в случае принудительного изъятия земельного участка, участок поступает в Фонд перераспределения земельных участков, предоставляемых многодетным семьям.

Одним из актуальных вопросов является вопрос и о возможности продажи предоставленного земельного участка. Особенностью регионального закона является то, что закон устанавливает передачу подобных земельных участков в собственность, в отличие от других регионов РФ, например Белгородская область, где земельные участки предоставляются многодетным семьям в аренду сроком на 49 лет¹⁹. Передача в собственность указанных земельных участков означает предоставление всех правомочий по владению, пользованию, а также распоряжению указанным земельным участком. Поскольку ни федеральное законодательство, ни областной закон прямо не предусматривают в своих положениях никаких ограничений для последующего распоряжения предоставленными земельными участками, следует сделать вывод об отсутствии запрета на продажу такого земельного участка. Кроме того, федеральное и региональное законодательство не со-

¹⁸ «Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 02.11.2013) // СЗ РФ, 05.12.1994, N 32, ст.3301.

¹⁹См. например Определение Верховного Суда РФ от 18.04.2012 N 57-АПГ12-2 «Об оставлении без изменения решения Белгородского областного суда от 23.12.2011, которым было оставлено без удовлетворения заявление о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими положений ст. ст. 2 - 6 Закона Белгородской области от 08.11.2011 N 74 "О предоставлении земельных участков многодетным семьям».

держит ограничений на заключение с иными гражданами любых договоров, касающихся земельного участка, в том числе договора аренды.

Представляется, что в целях избежания злоупотреблений, связанных с отчуждением указанных земельных участков и нарушением прав и интересов несовершеннолетних детей этой семьи (поскольку земельный участок становится общей собственностью членов многодетной семьи), стоит предусмотреть запреты на последующее нецелевое использование рассматриваемыми земельными участками – установить подобные ограничения федеральным законодательством. Одним из возможных механизмов может стать и изменение регионального законодательства в части изменения права, на котором предоставляются земельные участки: земельные участки передавать в аренду, а не на праве собственности.

Данный вопрос становится особенно актуальным для рассмотрения, так как в Государственной думе РФ находятся два законопроекта, предусматривающих изменения и дополнения статьи 28 ЗК РФ, а именно в части предоставления земельных участков не только многодетным семьям, но и инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов²⁰, и молодым специалистам, проживающим и работающим в сельской местности²¹. Установление оснований прекращения права собственности на предоставленные земельные участки, а также порядка изъятия станут механизмом для предупреждения правонарушений и злоупотребления правами в этой сфере.

Иванова Юлия и Максимова Мария рассмотрели проблемы реализации закона в отдельных муниципальных образованиях. Так, Иванова Юлия осветила проблемы реализации закона на примере Зубцовского района. Несмотря на то, что Закон Тверской области «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трёх и более детей, земельных участков на территории Тверской области» был принят еще в декабре 2011 года, реальное предоставление земельных участков в Зубцовском районе началось только в августе 2013 года. Таким образом, Администрация Зубцовского района поздно приступила к реализации данного закона, что свидетельствует о низкой активности и неинициативной работе органов местного самоуправления.

Ещё одной проблемой является недостаточная информированность граждан по вопросу предоставления земельных участков многодетным семьям. Так, на официальном сайте Администрации Зубцовского района не представлено документов, с которыми могут ознако-

²⁰ Проект Федерального закона № 215937-6 «О внесении изменения в статью 28 Земельного кодекса РФ» // СПС «Консультант-Плюс»

²¹ Проект Федерального закона № 185945-6 «О внесении изменения в статью 28 Земельного кодекса РФ» // СПС «Консультант-Плюс»

миться граждане, планирующие получение земельного участка, а именно: нет решения об установлении на территории Зубцовского района предельных (максимальных и минимальных) размеров земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность, отсутствует информация о сформированных земельных участках с указанием места расположения, площади и кадастрового номера, о списках граждан, имеющих трех и более детей, поставленных на учет на бесплатное приобретение в собственность земельного участка. На официальном же сайте, например, Администрации Лихославльского района данная информация представлена достаточно полно.²²

Также проблемой для Зубцовского района является и тот факт, что не у всех граждан, получивших бесплатно земельные участки, есть средства для строительства дома. Это обстоятельство говорит о том, что необходимо предусмотреть альтернативные способы поддержки семей, например, займ из бюджета, компенсация кредитной ставки, безвозмездная субсидия на улучшение жилищных условий (так, в частности, было сделано в Удмуртии²³).

Максимова Мария рассказала о следующих проблемах реализации закона в Вышневолоцком районе:

1) отсутствие свободных территорий в связи с плотной застройкой города Вышний Волочек (площадь 5,3 тыс.га);

2) недостаточное финансирование, в частности в отношении проведения кадастровых работ по формированию земельных участков, а также недостаточная обеспеченность инженерной/транспортной инфраструктурой предоставляемых земельных участков²⁴;

3) отсутствие средств у малоимущих граждан (многодетные очень часто таковыми являются) для строительства дома. Интересен опыт Ивановской области, где помимо предоставляемого при рождении третьего ребенка земельного участка, получают также около 150 кубометров древесины для строительства дома²⁵;

4) недостаточное информирование многодетных семей о предоставлении земли на льготных условиях и отсутствие единой информационной базы о наличии свободных земельных участков.

Формирование такой базы будет способствовать прозрачности ведомства, снижению коррупциогенных факторов при проведении тор-

²²<http://www.lixoslavl.ru/index.php/komitet-po-upravleniyu-imushchestvom/zemelnye-uchastki-dlya-nogodetnykh-semej>.

²³ <http://www.mnogodetok73.ru/index.php/219-o-vydelanii-zemel-mnogodetnym-v-pfo>.

²⁴ <http://vishniyvolochek.bezformata.ru/listnews/detej-besplatno-predostavlyayut-zemelnie/10693575/>

²⁵ http://www.realtypress.ru/news/news_1364.html

гов, детальной регламентации деятельности органов. В свою очередь такой электронный подход решит еще одну важную для граждан проблему: сокращение сроков прохождения документооборота²⁶.

Лилия Гречухина рассказала об альтернативных способах решения вопроса, связанного с предоставлением земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей. 11 октября 2013 года премьер-министр Дмитрий Медведев предложил один из способов решения земельной проблемы многодетных семей. Так, подготовлен законопроект о внесении изменений в Жилищный кодекс. Предполагается, что тем семьям, которые отказались от получения участка земли может быть предоставлено жилье по договору социального найма вне очереди²⁷. Таким образом, если изменения будут внесены, многодетным гражданам представится право выбора: получение земельного участка или жилья по договору социального найма, что, несомненно, поможет в решении проблемы нехватки земельных участков. В субъектах нашей страны также разрабатывают способы решения данных проблем. Так, чтобы обеспечивать бесплатными земельными участками многодетных семей Республика Бурятия приняла ряд мер по снижению затрат граждан на строительство жилого дома на земельном участке, а именно:

– принят закон № 1386-IV от 11.05.2010, предусматривающий право граждан на заготовку древесины для строительства жилых домов в объеме до 300 м³ бесплатно.

- принят Порядок предоставления жилищных займов застройщикам, получившим бесплатно земельный участок и древесину в целях жилищного строительства, на приобретение строительных и отделочных материалов для завершения (достройки) объектов индивидуального жилищного строительства в размере до 250 тыс. р²⁸. Так же, в Республике Бурятия Минимуществом разработан план «Взаимодействие с фондом содействия жилищному строительству»²⁹, согласно которому не только решаются вопросы предоставления земельных участков, но и так же закреплена ряд мероприятий по строительству инфраструктурных объектов. Такой же план разработан и в Тюменской области.

²⁶Гуральник А.О. Проблемы бесплатного предоставления земельных участков под индивидуальное жилищное строительство

²⁷ Дмитрий Медведев предложил разработать ипотеку для многодетных // <http://www.regnum.ru/news/russia/1718894.html>

²⁸ О.С. Емельяненко. Государственная поддержка многодетных семей // <http://www.bsu.ru/content/pages2/1070/PsihologiyaSocialnayaRabota2013.pdf#page=139>

²⁹ Утвержден план мероприятий по подготовке трех земельных участков в селе Эрхирик Заиграевского района к бесплатному предоставлению многодетным семьям // <http://mizo.govrb.ru/news/412>

В Новосибирской области многодетные семьи выступили с предложением, которое, по их мнению, решит обозначенные проблемы. Они предлагают установить прозрачный механизм комплексной застройки, когда изначально под будущую новую деревню централизованно закладываются все необходимые сети, а потом уже распределяются земельные участки³⁰.

Еще один своеобразный способ решить проблему, который придумали региональные власти Псковской области, - предоставлять менее подготовленные участки без очереди и заключать договора с садовыми товариществами о передаче бесхозных земель многодетным семьям. Но такое предложение ставит многодетные семьи перед выбором: согласиться на участок без инфраструктуры или продолжать стоять в длинной очереди.

В Омской области было высказано свое мнение губернатором по поводу решения вопроса предоставления земель. Так, продажа земель коммерческим структурам на территории муниципалитетов Омской области должна быть фактически приостановлена до тех пор, пока земельными участками не будут обеспечены многодетные семьи³¹.

В республике Башкирии и Калужской области так же проводятся мероприятия по оснащению участков коммуникациями. Причем, в республике предоставляются земельные участки не только для многодетных семей, но и семей, имеющих ребенка-инвалида³².

В Москве своё видение решение проблемы: вместо земли многодетным семьям будут предлагать деньги. В городе слишком мало свободной земли, и потому появилась идея альтернативного предложения: в качестве компенсации за неполученный по закону участок семьи с тремя и более детьми могут получать ежемесячные денежные пособия либо какие-то новые льготы. Стоит отметить, что в столице в настоящее время проживают около 76 тыс. многодетных семей.³³

Отчасти, данную практику можно применить и в Тверской области, т.к. много семей хотят проживать в Твери, но участков у города нет, поэтому предоставить право выбора: либо они соглашаются на участок

³⁰Данилова М. Свой дом: далеко ли до крыльца?// <http://www.sovsibir.ru/index.php?dn=news&to=art&ye=2011&id=3928>

³¹ Прожога М. Как в Омске решают проблему нехватки земли многодетным// http://www.omsk.aif.ru/society/society_transport/114343

³² В Правительстве Башкортостана прошло совещание по взаимодействию с Минрегионразвития России// http://www.pravitelstvorb.ru/press_office/newsline/detail.php?month=12&year=2013&ID=4851&bxajaxid=&print=Y

³³ «Неудобная» земля: сложности реализации закона об участках для многодетных// http://1k-k.ru/analytics/view/neudobnaja_zemlja/

либо получают денежную компенсацию или льготы. Также можно предложить предоставлять денежные субсидии на покупку жилья, если многодетная семья отказалась от земельного участка. Установить размер кв.м. на одного человека и из этого расчета предоставлять необходимую денежную сумму, указав, при этом, что данное положение действует только на граждан РФ, проживающих на территории Тверской области не менее 5 лет и являющиеся многодетной семьей.

В целом можно отметить, что программа реализуется довольно медленно, все регионы отмечают недостаток подходящих земель. Не радует и то обстоятельство, что многие семьи в регионах планируют продать или уже продали участок, т.к. проводить самому коммуникации к участкам, на которых будет проходить строительство трудно и затратно.

Березняк Ирина остановилась на вопросе юридической ответственности за непредоставление земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей. В законе «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трёх и более детей, земельных участков на территории Тверской области» ответственность за непредоставление участков прямо не определена. Рассмотрев правоприменительную практику, можно сказать, что органы, которые обязаны предоставлять земельные участки многодетным семьям, к ответственности не привлекаются.

Следует отметить, что прокуратура является государственным органом, который осуществляет от имени государства надзор за соблюдением законодательства, прав, свобод человека и гражданина. Так органы прокуратуры на основании поступившей к ней информации о фактах нарушения законов, проводит прокурорскую проверку. Например, в 2013 году Кимрской межрайонной прокуратурой была проведена проверка исполнения земельного законодательства в части предоставления земельных участков многодетным гражданам. В ходе проверки было выявлено, что в муниципальных образованиях «Город Кимры» и «Кимрский район» не установлены размеры земельных участков. Для устранения указанных нарушений Кимрским межрайонным прокурором внесены представления главам администраций города Кимры и Кимрского района. Рассмотрение представлений находится на контроле межрайонной прокуратуры³⁴.

Одним из результатов прокурорской проверки является вынесение постановления о возбуждении производства об административном правонарушении. Однако в настоящее время в КоАП РФ отсутствует конкретная норма, предусматривающая санкции за подобные правонарушения. В связи с тем, что программа предоставления земельных уча-

стков многодетным семьям действует на всей территории РФ, и каждый субъект имеет закон, регулирующий порядок предоставления таких земельных участков, мы предлагаем внести в КоАП РФ следующую норму: «Непредоставление многодетным семьям земельных участков», диспозиция которой будет звучать следующим образом: «Непредоставление или несвоевременное предоставление в собственность земельных участков семьям, имеющим трех и более детей для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства на безвозмездной основе в срок 3 года. Альтернативная санкция будет предусматривать предупреждение или административный штраф в размере от десяти тысяч до двухсот тысяч рублей. Размер штрафа зависит от срока, исчисляемого с момента подачи заявления на бесплатное предоставление земельного участка.

В тех случаях, когда органы не в состоянии предоставить земельный участок в границах своего муниципального образования, ответственность за несвоевременное предоставление земельного участка не будет наступать, при условии письменного уведомления граждан. Уведомление должно содержать информацию о невозможности предоставления земельных участков (в связи с отсутствием земельных участков или в связи с некачественными земельными участками), и временные рамки отсрочки предоставления земельных участков (отсрочка предоставления земельных участков не может превышать 5 лет.

Попова Мария в своем выступлении рассказала о мониторинге общественного мнения о реализации на основе анализа публикаций в средствах массовой информации.

Так, Лихославльский район одним из первых в Тверской области приступил к реализации регионального закона о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям. Причем весьма удачно. Многодетные семьи рады и довольны предоставленными участками. Принятый областной закон о выделении участков многодетным семьям дал стимул для развития жилищного строительства в районе.³⁵ Самая сложная ситуация в Удомле и Удомельском районе, где закон вообще не исполняется. Поэтому принято решение обратиться в прокуратуру области и района о неисполнении закона и привлечении к ответственности чиновников.³⁶

³⁵Материал изготовлен ЗАО «Редакция Тверского регионального экономического еженедельника «Афанасий - биржа», размещен по поручению ООО «Рекламное агентство «Контакт»[Электронный ресурс]. URL: <http://argumenti.ru/society/2012/05/179353/html>(дата обращения: 27.10.2013)

³⁶Пресс-служба Тверской области В Тверской области обсудили вопрос реализации закона о предоставлении земельных участков многодетным семьям [Электронный

Непростая ситуация с участками сложилась во Ржеве и Твери, так как эти города не имеют своих свободных земель. В связи с этим было проведено совещание с районами Тверской области, на котором пришли к решению о выделении Твери по 200 гектаров земли от Лихославльского, Рамешковского, Старицкого и Калининского районов. Тем не менее, выделение участков не решает всех проблем многодетных семей, потому что не все семьи имеют финансовую возможность построить на участке дом. Для решения этой проблемы разрабатывается специальная программа ипотечного кредитования для многодетных семей. Планируется создать необходимую инфраструктуру на выделяемых земельных участках, для этого необходима помощь региона и муниципалитетов.³⁷

По данным газеты «Комсомольская правда» уже 1300 многодетных семей в Твери хотят получить земельные участки. Так как земли в городе нет, закон предусматривает передачу в собственность муниципалитетов земли, расположенные в близлежащих районах. Так, для Твери могут быть предоставлены участки в деревне Езвино Бурашевского сельского поселения и в деревне Броды в Старицком районе. Ведутся работы по внесению изменений в генеральные планы Медновского и Кушалинского сельских поселений.

Конечно, существуют сомнения, захотят ли тверские семьи переезжать за город, да еще так далеко. Броды, например, находятся примерно в 60 км от Твери. Но не все многодетные семьи отказываются от дарованных наделов. Несмотря на отдаленность деревни Езвино (находится она в 16 километрах от трассы М 10 по Бурашевскому шоссе) уже 45 семей согласились получить землю и 8 семей в деревне Броды.³⁸

Проводя мониторинг форумов, можно сделать вывод, что отношение к данной теме весьма отрицательно.³⁹ Некоторые считают, что «это такая завуалированная программа по развитию села. Между тем уже выделены деньги на подведение коммуникаций, и никто не заинтересовался востребована ли будет эта земля.» Особенно недовольны

ресурс]. URL: <http://ks-region69.com/obshestvo/2249-2013-05-27-07-58-23.html> (дата обращения: 27.10.2013)

³⁷ Многодетные семьи Тверской области могут получить бесплатные земельные участки [Электронный ресурс]. URL: <http://tver.rastemvrossii.ru/novosti/mnogodetnye-semi-tverskoi-oblasti-nachali-poluchat-zemelnye-uchastki> (дата обращения: 27.10.2013)

³⁸ Игорь ДОКУЧАЕВ Многодетные семьи Твери на бесплатные земли переселяться не спешат [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kp.ru/daily/26118.5/3012082/html> (дата обращения: 27.10.2013)

³⁹ Закон о земле провалился [Электронный ресурс]. URL: <http://mnogodetok.ru/viewtopic.php?f=140&t=27322&start=375> (дата обращения: 27.10.2013)

жители Твери, так как предлагают земли далеко от города. Исходя из этого, многодетные семьи решили объединиться и решать данную проблему совместно, поэтому организовывали собрания в рамках Тверского городского клуба "Многодетная семья".

Александрова Дарья привела примеры судебной практики Тверской области по применению закона. Следует отметить, судебная практика по рассматриваемому вопросу на данный момент практически не сформировалась. Однако при этом ее условно можно разделить на 2 группы.

К первой группе относятся решения по искам к органам местного самоуправления о признании незаконным отказа в постановке на учет и об обязанности поставить на учет многодетную семью в целях бесплатного получения земельного участка.

Ко второй группе относятся решения по заявлениям о признании недействующими полностью или в части законов субъектов о бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям.

Рассмотрим пример из судебной практики Тверской области. Никитина Е.Л. подала иск к Комитету по управлению имуществом Оленинского района о признании за ней и за ее несовершеннолетними детьми права общей долевой собственности в равных долях на земельный участок.⁴⁰

Постановлением администрации им как многодетной семье был предоставлен земельный участок. Между Комитетом по управлению имуществом и истцом был заключен договор о передаче спорного участка истцам. Далее истцу было отказано в регистрации прав на указанный участок по причине отсутствия документов, подтверждающих право собственности Оленинского района на указанный земельный участок. Судом было установлено, что спорный земельный участок из земель населенных пунктов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, является земельным участком, собственностью на который не разграничена. Отсутствие же государственной регистрации права собственности такие земельные участки не является препятствием для осуществления распоряжения ими. Решением Оленинского районного суда иск был удовлетворен.

Завершился круглый стол общей дискуссией по наиболее актуальным вопросам применения законодательства.

⁴⁰<https://rospravosudie.com/court-oleninskij-rajonnyj-sud-tverskaya-oblast-s/act-440381470/>

**THE REVIEW OF THE ROUND TABLE ON THE THEME:
«QUESTIONS OF REALIZATION OF THE LAW OF TVER
REGION FROM 7.12.2011 № 75-ZO «ABOUT FREE PROVISION OF LAND
PLOTS ON THE TERRITORY OF TVER REGION TO THE CITIZENS WHO
HAVE THREE OR MORE CHILDREN».**

J.V.Vasilchuk

Tver State University

The characteristic of the basic problems arising in connection with the realization of the law of Tver region «About free provision of land plots on the territory of Tver region to the citizens who have three or more children» is given.

Keywords: free provision of land plots, the citizens who have three or more children (the large family), land plots, problems of realization of the law.

Об авторах:

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – кандидат юридических наук, доцент.