

Вопросы земельного и экологического права

УДК 349.4 (470.331)

К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ И МОНИТОРИНГЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ В ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ЗАКОНА ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ОТ 07.12.2011 Г. № 75-ЗО «О БЕСПЛАТНОМ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГРАЖДАНАМ, ИМЕЮЩИМ ТРЕХ И БОЛЕЕ ДЕТЕЙ, ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ НА ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ»

Ю. В. Васильчук

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Автор анализирует практику применения закона Тверской области № 75-ЗО от 07.12.2011 г. «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области», выявляет причины и обстоятельства, в том числе правового характера, затрудняющие реализацию данного закона.

***Ключевые слова:** земельные участки, предоставление земельных участков, граждане, имеющие трех и более детей, механизм реализации закона.*

Федеральным законом от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ¹ были внесены изменения в Земельный кодекс РФ² (далее – ЗК РФ), в том числе п. 2 ст. 28 ЗК РФ был дополнен абзацем следующего содержания: 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, установленных законами субъектов Российской Федерации.

В отличие от действующих общих положений земельного законодательства земельные участки для граждан, имеющих трех и более детей, предоставляются из государственной или муниципальной собственности бесплатно, без торгов и без предварительного согласования места размещения объектов. При этом ЗК РФ предоставил право субъектам РФ определить «случаи и порядок

¹ Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О содействии развитию жилищного строительства" и Земельный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 3531.

² СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

предоставления земельных участков гражданам, имеющих трех и более детей». Законы субъектов РФ закрепили цели предоставляемых земельных участков, условия предоставления, порядок ведения органами местного самоуправления учета граждан, порядок предоставления земельных участков и другие вопросы. Соответствующие правовые нормы, определяющие случаи и порядок предоставления земельных участков, установлены законами в большинстве субъектов РФ. Так, в Тверской области был принят закон № 75-ЗО от 07.12.2011 г. «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области» (далее – закон Тверской области № 75-ЗО)³.

Что касается целей предоставления земельных участков гражданам, имеющих трех и более детей, то одна из них – для индивидуального жилищного строительства – была определена непосредственно в ЗК РФ, которую безусловно следует рассматривать в качестве приоритетного вида разрешенного использования данного земельного участка. С учетом того, что законодатель на федеральном уровне не ограничивает целевое назначение предоставляемых земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, анализ законов субъектов Российской Федерации, регулирующих предоставление земельных участков для граждан, имеющих трех и более детей, позволяет выделить два принципиально разных подхода применительно к определению целей выделения земельных участков. Ряд законов субъектов указывает в качестве возможной цели только один вид деятельности – осуществление индивидуального жилищного строительства (закон Псковской области⁴, закон Пензенской области⁵); в других субъектах указывается несколько возможных видов деятельности на предоставляемых земельных участках. Так, в соответствии с законом Тверской области № 75-ЗО земельные участки предоставляются для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства; в соответствии с законом Московской области⁶ земельные участки предоставляются для индивидуального жилищного строительства, дачного строительства, ведения садоводства. Наиболее

³ Тверские ведомости. 2011. № 49. 9 - 15 декабря.

⁴ Закон Псковской области от 11.05.2017 г. № 11 «О предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно на территории Псковской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/462716033>.

⁵ Закон Пензенской области от 04.03.2015 г. № 2693-ЗПО «О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428523623>

⁶ Закон Московской области от 01.06.2011 г. № 73/2011-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895297418>

верным представляется определение целей законом Республики Мордовии: в соответствии со ст. 1 данного закона земельные участки предоставляются для индивидуального жилищного строительства, для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, животноводства, дачного хозяйства⁷. По сути, все вышеперечисленные в данном законе виды деятельности позволяют осуществлять строительство тех или иных объектов на предоставляемом земельном участке. Следует отметить, что в абз. 2 ч. 2 ст. 28 ЗК РФ не содержится исчерпывающий перечень целей предоставления земельных участков, поэтому возникает вопрос о том, насколько целесообразно законами субъектов ограничивать перечень целей предоставления земельных участков, закрепляя только возможность индивидуального жилищного строительства.

С момента принятия данных законодательных актов стала складываться достаточно противоречивая правоприменительная практика, хотя в целом общая цель принятия закона носит социально выраженный характер и обусловлена стремлением государства оказать содействие многодетным семьям в осуществлении жилищного строительства.

Следует отметить проблему, связанную с отсутствием свободных земельных участков, прежде всего на территории столиц, других крупных муниципальных образований субъектов Российской Федерации. В данном случае надо исходить из данных о постановке на учет семей в целях бесплатного предоставления земельных участков и количества предоставленных земельных участков. Если в таких районах, как Лесное, Фировский, Молоковский, полностью обеспечены земельными участками многодетные семьи, вставшие на учет, то низкими темпами ведутся работы по предоставлению земельных участков в Конаковском (52%), Осташковском районах (50%) и в г. Твери (56%). В целях реализации закона Тверской области № 75-30 постановлением Правительства Тверской области от 27.08.2013 г. № 408-пп был утвержден Порядок взаимодействия исполнительных органов государственной власти Тверской области и органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области по вопросам передачи земельных участков, находящихся в государственной собственности Тверской области, в муниципальную собственность муниципальных образований Тверской области.

По данным Министерства имущественных и земельных отношений Тверской области, с начала действия закона Тверской области № 75-30

⁷ Закон Республики Мордовия от 07.09.2011 г. № 50-30 «О предоставлении в Республике Мордовия земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/453115201>

по 31.01.2017 г. предоставлено в собственность граждан 1328 земельных участков, в целях бесплатного приобретения земельных участков поставлено на учет 7770 семей, а предоставлено в собственность граждан 5256 земельных участков общей площадью 718,5 га.

Нельзя не затронуть проблему, связанную с недостаточной обеспеченностью предоставляемых гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков объектами инженерной инфраструктуры. На основании п. 6.1 ч.1 ст. 17 ФЗ № 131 «Об общих принципах организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации» обеспечение земельных участков инженерной инфраструктурой относится к полномочиям органов местного самоуправления. При этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе оказывать поддержку муниципальным образованиям по реализации данного полномочия. Так, в Тверской области был разработан план мероприятий «Обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков, подлежащих предоставлению для жилищного строительства семьям, имеющим трех и более детей», утвержденный Распоряжением Правительства Тверской области от 16.04.2013 г. № 167-рп, который предполагает оказание финансовой поддержки мероприятий по обеспечению инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых для жилищного строительства семьям, имеющим трех и более детей, на конкурсной основе на условиях софинансирования. Так, в 2017 г. предусматривалось предоставление субсидии г. Конаково Тверской области, но так она и не была предоставлена по причине затянувшихся сроков получения заключения экспертизы по скорректированной проектно-сметной документации, а также отсутствия финансирования со стороны муниципального образования. Законы некоторых субъектов в принципе не предусматривают возможность повторного предложения земельного участка в случае однократного отказа от предлагаемого земельного участка (Алтайский край), в других субъектах на законодательном уровне закреплена возможность многократного отказа от предлагаемого земельного участка (Республика Чувашия, Тюменская область). В законах некоторых субъектов РФ этот вопрос либо не регулируется в принципе, либо не ограничивается количеством возможного отказа от предлагаемого земельного участка. Так, в соответствии с п. 10 ст. 3 закона Тверской области № 75-ЗО при отказе гражданина от предоставляемого земельного участка данный земельный участок предоставляется другой многодетной семье в порядке очередности. Очередность гражданина, отказавшегося от предоставляемого земельного участка, сохраняется. Думается, более

правильным является подход, ограничивающий возможность многократного отказа от предлагаемого земельного участка при условии сохранения очередности. С другой стороны, не исключены ситуации, когда одной семье настойчиво предлагаются не пользующиеся спросом земельные участки, а следующей по очереди – земельный участок в центре города.

Как показывает практика применения данного закона, возможны случаи отказа заявителей по причине удаленности от места проживания, отсутствия необходимых коммуникаций, инфраструктуры. Однако действующее законодательство не устанавливает требования к предоставляемому земельным участком. Безусловно, предлагаемый земельный участок должен быть пригоден для дальнейшего использования в соответствии с целью его предоставления. Он не должен быть заражен опасными веществами, захламлен и т.п. Что касается удаленности от города, то это обусловлено в первую очередь нехваткой земель, особенно в муниципальных образованиях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов РФ. В целях реализации положений закона следовало бы подойти к решению этого вопроса комплексно: выделить достаточно большой по площади земельный массив и обеспечить в дальнейшем не только транспортную, инженерную инфраструктуру, но и подумать о строительстве таких социальных объектов, как детские сады, школы, учреждения здравоохранения. Особенно это актуально, если земельные участки предоставляются для индивидуального жилищного строительства и предполагается дальнейшей переезд всей семьи на новое место жительства.

С момента принятия закона Тверской области № 75-ЗО прошло более 7 лет. Что же показал мониторинг правоприменения данного закона? Согласно докладу о результатах мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в Законодательном Собрании Тверской области за 2017 г. из 5223 земельных участков, предоставленных многодетным семьям на 01.12.2017 г., только на 31 земельном участке расположены объекты недвижимости; на 64 земельных участках расположены объекты незавершенного строительства; 165 земельных участков используют для ведения личного подсобного хозяйства; 101 участок продан. Таким образом, отношение используемых земельных участков к общему количеству земельных участков, предоставленных многодетным гражданам в соответствии с законом Тверской области № 75-ЗО, составляет 8%. Более того, имеет место неисполнение обязанности многодетными семьями по регистрации права собственности на предоставленный земельный участок и, как следствие, - по неуплате земельного налога. Кроме того, в отсутствие

зарегистрированного права собственника лицо невозможно привлечь к юридической ответственности за неиспользование земельного участка по целевому назначению. Вместе с тем согласно положениям ст. 284 ГК РФ земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства и не используется по целевому назначению в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом. С учетом данных цифр можно ли считать реализацию положений закона Тверской области № 75-30 эффективной? Безусловно, нет. Представляется, что требуется осуществление целого ряда правовых, информационных, управленческих, организационных, финансовых и иных мер, которые позволят оказать не только беспрепятственное осуществление положений данного закона, но и позволят сформировать механизм, обеспечивающий рациональное использование земельных участков многодетными семьями- собственниками земель, на которых возложены обязанности по использованию земельного участка в соответствии с целевым назначением и видом разрешенного использования.

Дальнейшая реализация данного закона требует также прозрачности всех его этапов, что в определенной степени может быть обусловлено за счет создания единой информационной базы о наличии свободных земельных участков и создании онлайн-порталов для мониторинга очередности и вариантов предлагаемых земельных участков, размещения соответствующей информации на сайтах муниципальных образований, контроля общественных палат регионов. В большинстве случаев строительство объектов недвижимости на предоставленных многодетным семьям земельных участках затруднено или даже практически невозможно из-за отсутствия инженерных коммуникаций, которые не могут быть проведены из-за отсутствия средств в муниципальном бюджете районов. Возможно, такая форма поддержки, как выделение земельных участков, должна стать не единственной мерой. Следует рассмотреть и иные варианты поддержки в целях реализации положений законодательства и достижения главной цели принятия данного закона в Тверской области, которая пока остается не достигнутой в силу вышеуказанных и иных причин оказания содействия жилищному строительству. Представляется более рациональным подход, связанный с осуществлением на первоначальном этапе комплексной инженерной подготовки территории, где бы в дальнейшем предоставлялись земельные участки многодетным семьям. При этом в 2018 г. предусмотрено финансирование из средств областного бюджета в рамках государственной программы области «Создание условий для комплексного развития территории Тверской

области, обеспечения доступным и комфортным жильем и объектами инфраструктуры населения Тверской области» на 2015 –2020 гг.»⁸, мероприятий по предоставлению соответствующих субсидий муниципальным образованиям для обеспечения земельных участков, выделенных под малоэтажное жилищное строительство с инженерной инфраструктурой. Органы местного самоуправления, в свою очередь, должны своевременно разработать соответствующую документацию и выполнить другие необходимые условия для получения субсидий областного бюджета.

Таким образом, анализ правоприменения положений Закона Тверской области № 75-ЗО позволил выявить целый ряд фактов и обстоятельств, в том числе касающихся деятельности органов местного самоуправления в части организации деятельности по предоставлению земельных участков гражданам, имеющих трех и более детей, которые усложняют реализацию правоприменения данного закона. Возникают вопросы, связанные с неэффективным использованием либо неиспользованием предоставленных земельных участков их собственниками- многодетными семьями, что также препятствуют достижению целей принятия данного закона, несмотря на его высокую социальную значимость.

Список литературы

1. Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона "О содействии развитию жилищного строительства" и Земельный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 3531.

2. Закон Псковской области от 11.05.2017 г. № 11 «О предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков в собственность бесплатно на территории Псковской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/462716033>.

3. Закон Пензенской области от 04.03.2015 г. № 2693-ЗПО «О регулировании земельных отношений на территории Пензенской области» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428523623>

4. Закон Московской области от 01.06.2011 г. № 73/2011-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895297418>

5. Закон Республики Мордовия от 07.09.2011 г. № 50-ЗО «О предоставлении в Республике Мордовия земельных участков

⁸ Текст постановления опубликован на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) 16 октября 2014 г., в газете «Тверская жизнь» от 18 октября 2014 г. № 193.

гражданам, имеющим трех и более детей» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/453115201>

**TO THE QUESTION OF THE IMPLEMENTATION
AND MONITORING OF THE APPLICATION IN THE TVERSKY
REGION OF THE LAW OF THE TVERSKY REGION OF 07.12.2011
№ 75-ZO "ON THE FREE PROVISION TO CITIZENS HAVING
THREE AND MORE CHILDREN, LAND PLOTS
IN THE TERRITORY OF THE TVERSKY REGION"**

Yu. V. Vasilchuk

Tver State University

In this article, the author analyzes the practice of applying the law of the Tver region No. 75-ZO of 07.12.2011. "On the free provision of citizens with three or more children, land in the territory of the Tver region," reveals the reasons and circumstances, including legal ones, that complicate the implementation of this law.

***Keywords:** land plots, provision of land plots, citizens with three or more children, mechanism for implementing the law.*

Об авторе

ВАСИЛЬЧУК Юлия Владимировна – канд. юр. наук, доцент, зав. кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

VASILCHUK Yu. – PhD, assistant professor, head of chair of environmental law and legal support of professional activity Tver State University (170100, Tver, ul. Zhelyabova, 33), e-mail: vasilchuk.74@mail.ru

Васильчук Ю.В. К вопросу о реализации и мониторинге правоприменения в Тверской области закона Тверской области от 07.12.2011 г. № 75-ЗО «О бесплатном предоставлении гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Тверской области» // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2018. № 2. С. 119 – 126.