

**Специальный доклад
Уполномоченного по правам человека в Свердловской области**

**О проблемах в бесплатном предоставлении земельных
участков многодетным семьям, проживающим
на территории города Екатеринбурга**

Предисловие

На заседании комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития страны, состоявшемся 23 января 2013 года, В.В. Путин заявил о необходимости разработать новые эффективные формы поддержки многодетных семей.

Вопрос о предоставлении многодетным семьям земельных участков в городе Екатеринбурге для индивидуального жилищного строительства чрезвычайно актуальный. Обеспечение жильём семей, имеющих трёх и более детей, – задача государственной важности. Не случайно, говоря о программе обеспечения граждан доступным и комфортным жильём, В.В. Путин подчеркнул, что необходимо совершить в ближайшие годы «настоящий прорыв» в этой области.

По мнению Президента, в России реально добиться ситуации, когда семья с тремя детьми станет нормой. «Я знаю мнение специалистов-демографов, они говорят, что для России это сложная и даже неподъёмная задача. Все возможно, надо только засучить рукава, двигаться к этой цели, ставить перед собой цель и двигаться к ней. Надо людям просто помочь, и это будет возможно», – высказал свою точку зрения глава государства.

Такого же мнения придерживается Губернатор Свердловской области Е.В. Куйвашев. Во время нашей беседы 11 февраля 2013 года, когда я представляла Ежегодный доклад об итогах деятельности Уполномоченного по правам человека в Свердловской области за 2012 год, Губернатор согласился, что многодетные семьи не смогут самостоятельно, без поддержки органов публичной власти решить проблему с земельными участками. Он также разделил мою озабоченность, что сегодня особенно напряженная ситуация с предоставлением земельных участков многодетным семьям наблюдается в Екатеринбурге, предложил включиться в работу по ликвидации «земельного» вопроса.

Полностью разделяю позицию нашего Президента и считаю, что органы публичной власти должны сделать все возможное, чтобы на деле поддержать наших граждан, которые приняли на себя тяжелейший труд – растить и воспитывать детей, обеспечивать им достойные условия жизни.

О ситуации – языком цифр

По данным Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области **по состоянию на 15 февраля 2013 года** на территории города Екатеринбурга обратились с заявлением на получение земельного участка **15 941 человек**, в очередь включены **13 706 человек**.

Из них **12%** – многодетные семьи, **41 %** заявлений подано гражданами, относящимися к категории «молодая семья» (**5 523**), **43 %** – гражданами, обладающими правом на первоочередное или внеочередное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства в соответствии с федеральным законодательством (**5 900**), **9%** – граждане, относящиеся к категории «одинокый родитель» (**1 226**), **7%** – ветераны боевых действий (**772**).

Принято решений о предоставлении в собственность бесплатно земельных участков – **295**, что составляет **2,1%** от состоящих в очереди заявителей.

Согласно ответу (от 12.03.2013 г. № 031/01-10/1182), данному Администрацией города Екатеринбурга Уполномоченному по правам человека в Свердловской области в связи с запросом о предоставлении земельных участков в собственность бесплатно многодетным семьям, **по состоянию на 11 марта 2013 года в Администрацию города Екатеринбурга от граждан, воспитывающих трёх и более несовершеннолетних детей, поступило 1686 заявлений.**

В 2012 году предоставлено 100 участков гражданам, имеющим право внеочередного получения земельных участков.

1. О решении вопросов предоставления земельных участков многодетным семьям, проживающим в городе Екатеринбурге, для индивидуального жилищного строительства

В декабре 2012 года Законодательное Собрание Свердловской области рассматривало вопрос об исполнении Закона Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области». В постановлении, принятом по данному вопросу, (от 5 декабря 2012 года № 641-ПЗС) отмечалось, что на территории Свердловской области в целом

правом на бесплатное однократное получение в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, обладает более 800 тысяч граждан.

По состоянию на 13 ноября 2012 года гражданами подано 42251 заявление о желании это право реализовать. Среди подавших заявления 12,7 процента составляют многодетные семьи, 44,4 процента – молодые семьи, 24,7 процента – граждане, имеющие право на первоочередное или внеочередное предоставление земельных участков в соответствии с федеральным законодательством. Всего за время действия данной нормы предоставлены земельные участки для индивидуального жилищного строительства 1110 заявителям.

Ситуация с выделением земельных участков многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства была под контролем Уполномоченного по правам человека в Свердловской области практически с того самого времени, когда в областном законе появилась соответствующая правовая норма. В ноябре 2009 года Областной закон «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» был дополнен статьей 54-7, установившей случаи, при которых земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются в собственность граждан бесплатно.

Пунктом 5 указанной статьи предусматривалось положение, согласно которому если граждане являются на день подачи заявлений о предоставлении земельных участков родителями или лицами, их заменяющими, воспитывающими трёх или более несовершеннолетних детей, и совместно обратились за предоставлением земельного участка, то земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются таким гражданам однократно бесплатно в собственность в границах муниципального района или городского округа, расположенного на территории Свердловской области, на территории которого такие граждане постоянно проживают, для индивидуального жилищного строительства.

Реакция многодетных семей не заставила себя ждать: в адрес Уполномоченного стали поступать обращения граждан с просьбами как о разъяснении новеллы областного закона, так и об оказании помощи в выделении земельных участков в отдельных территориях нашего региона.

В городе Екатеринбурге данная проблема стояла особенно остро, и до сих пор не утратила актуальности. Одним из первых заявителей стала многодетная семья Кирилловых (обращение № 11-13/3425 от 16.12.2011 г.), которая обрела известность не только в городе и области, но и далеко за пределами региона. В своем стремлении получить земельный участок Кирилловы прошли не только кабинеты чиновников и переписку с муниципальными властями, но по-

шли в федеральный суд общей юрисдикции, прошли все стадии судебного процесса и получили решение суда, которым, правда, их исковые требования не были удовлетворены.

«Дело Кирилловых» заслуживает того, чтобы ему было уделено внимание. Семья Кирилловых не только проявила завидное упорство и настойчивость, заручившись поддержкой интернет-сообщества, объединила вокруг себя некоторые многодетные семьи, которые хотели улучшить жилищные условия и претендовали на получение земельных участков в г. Екатеринбурге.

Суть обращения Кирилловых в органы местного самоуправления: семья включена в очередь на предоставление земельного участка для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно с номером очереди в общем списке 10 278 (на дату обращения заявителей – ноябрь 2011 года, в областном законе ещё не было нормы о первоочередном предоставлении многодетным семьям земельных участков).

По данным комитета по жилищной политике администрации города, в 2011 году гражданам предоставлено ориентировочно 100 земельных участков для индивидуального жилищного строительства (далее – ИЖС) в собственность бесплатно, не менее 10% от общего объема ИЖС. Из них 53 участка — «внеочередникам», 47 — «первоочередникам».

По состоянию на декабрь 2011 года список заявителей, включённых в список граждан, имеющих право на внеочередное получение участка для ИЖС, составлял 200 человек, а список заявителей, включенных в список граждан, имеющих право на первоочередное получение земельного участка для ИЖС, — 3 955 человек.

Надо сказать, что число желающих получить землю во внеочередном и первоочередном порядке изначально было немалым. С учётом того, что на дату обращения Кирилловых с заявлением о постановке на учёт в 2011 году рыночная стоимость участка в Екатеринбурге была около 3 млн руб., очередь желающих получить участки стремительно увеличивалась (нельзя не учитывать также желание некоторых лиц в будущем продать эти участки по рыночной стоимости). При таком положении дел семья Кирилловых могла получить свой земельный участок не ранее, чем через сто лет, поэтому семьей был инициирован судебный процесс.

В исковом заявлении – ссылка на Конституцию РФ, гарантирующую равные права всем гражданам страны, региональные законы, регламентирующие порядок предоставления земли многодетным, и просьба обязать администрацию Екатеринбурга предоставить землю во внеочередном порядке в течение года. Следует отметить, что такое заявление уже нашло немало противников на интернет-форумах: екатеринбуржцы недоумевали, почему одна семья считает

себя лучше другой и заявляет о праве на внеочередное получение земельного участка. Кирилловы, напротив, говорили, что не подчёркивают своего превосходства, а пытаются отстоять права всех многодетных семей Свердловской области, борясь с администрацией города, которая нарушает статью Гражданского кодекса РФ о разумности сроков, так как срок более 100 лет не является разумным. Однако суд посчитал иначе и в удовлетворении иска отказал, указав, что в противном случае это приведет к нарушению интересов семей, вставших в очередь ранее.

Позиция суда основана на действующем законодательстве: исполнение обязательства в разумный срок – понятие гражданского права и не применимо в полной мере к отношениям по бесплатному предоставлению земельных участков. Эти отношения базируются на нормах Земельного кодекса РФ, областного закона «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» и муниципальных нормативных правовых актах. Кроме того, обязательство исполняется в разумный срок, если срок в самом обязательстве не определён. Вместе с тем в Положении «О порядке предоставления земельных участков и организации учета граждан» заложен механизм предоставления земельных участков, в том числе с соблюдением принципа очередности».

История поучительная. **Однако ситуация, когда льготники вынуждены ждать своей очереди по 50–100 лет, противоречит справедливости и здравому смыслу. Значит, необходимо всеми законными способами оспаривать не очередность предоставления земельных участков, а низкие темпы их выделения.**

В почте Уполномоченного по правам человека в Свердловской области есть и другие обращения многодетных семей, проживающих в г. Екатеринбурге. Так, П. (обращение № 13-13/643 от 6.03.2013 г.) просит разобраться в его ситуации, когда **за два с половиной года его очередь не продвинулась. Заявитель недоумевает: почему до сих пор многодетные семьи не выделены из общей очереди.**

Другой заявитель П. (обращение № 13-13/432 от 13.02.2013 г.) также **сообщает о затянувшемся на годы решении вопроса о предоставлении его семье земельного участка.**

Действительно, ещё год назад в Закон Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» было внесено изменение (от 21.03.2012 г.): статья 54-7 дополнена пунктом 3, предусматривающим предоставление земельных участков в первоочередном порядке гражданам, имеющим трёх и более детей. Однако, как уверяют заявители, на все вопросы в Администрации г. Екатеринбурга они получают ответ о том, что в «первую очередь» многодетные семьи не выделены.

Такие сообщения граждан не могли не заинтересовать Уполномоченного по правам человека в Свердловской области. Поэтому один из вопросов, адресованных в обращении (от 19.02.2013 г.) Главе Администрации города Екатеринбурга А.Э. Якобу, касался формирования очереди среди лиц, имеющих право на первоочередное предоставление земельного участка.

Ответ, полученный от Администрации города (от 12.03.2013 г. № 031/01-10/1182), немало озадачил. Так, Заместитель главы Администрации города Екатеринбурга по вопросам жилищного и коммунального хозяйства А.П. Кожемяко, подписавший данный ответ, сообщает, что «в части включения многодетных семей в первоочередной список...данная работа будет проведена предположительно в I квартале 2013 года». В чём же состоит сложность включения многодетных граждан в такой список? Администрация города видит трудности в том, что пункт 2 статьи 2 Закона Свердловской области от 21 марта 2012 года № 25-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» о ведении учёта многодетных граждан, включая тех, которые подали заявления о предоставлении земельного участка до вступления в силу положений областного закона о первоочередном порядке предоставления таким гражданам земельных участков, сформулирован некорректно. Поэтому не ясно, каким образом учитывать многодетных граждан в общем числе лиц, имеющих право в соответствии с законодательством на первоочередное получение земельного участка. Действительно, вопросы об особой очереди среди «первоочередников» либо о выделении многодетных граждан, претендующих на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства, возникают. Как следует из ответа Администрации города Екатеринбурга, в связи с необходимостью получения разъяснений по данным вопросам были направлены соответствующие письма Председателю Правительства Свердловской области и Уральский институт регионального законодательства.

Заявительница Т. (обращение № 11-13/2455 от 28.08.2011 г.) сообщала о том, что на многочисленные просьбы о выделении земельного участка для индивидуального жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства ей **предложили запрашиваемый участок, размером 15 соток по улице Кленовой, 9, выкупить на общих основаниях, т.е. на аукционе.** Заявительница указывала, что сначала в Администрации города ей обещали этот участок, а затем, когда выяснилось, что она собирается в связи с рождением третьего ребёнка улучшить жилищные условия с использованием материнского капитала, отношение к вопросу изменилось Тем более, как отмечает Т., на запрашиваемый земельный участок её муж провел электричество и газоснабжение. *«Мы не*

можем, – пишет она – выкупать землю по завышенным ценам, тягаясь с перекупщиками, цель которых – перепродажа».

Еще одна проблема, которую поднимают в обращениях в адрес Уполномоченного многодетные семьи – **нарушение сроков ответов Администрацией города Екатеринбурга по запросам, связанным с разъяснением порядка получения земельного участка и ответом на конкретный вопрос о движении очереди, в которой состоит многодетная семья.** Так, заявитель Н. (обращение № 13-13/422 от 13.02.2013 г.) указывает, что долгое время не может получить ответа на жизненно важные для его семьи вопросы.

Полагаю, что такая ситуация нетерпима: органы публичной власти должны неукоснительно соблюдать Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», в частности, его положения о сроках, в течение которых обращения граждан должны быть объективно и всесторонне рассмотрены. Наверное, некоторая пассивность наших граждан, обусловленная недостаточным знанием законов, закрепляющих и защищающих их права, может объяснить ситуацию, когда муниципальные власти игнорируют обращения граждан. Очевидно, что и органы публичной власти, и институты гражданского общества должны работать в этом направлении.

Как известно, важной составляющей административной реформы в России является прозрачность административных процедур. Данное требование невыполнимо без надлежащего информационного сопровождения, без доступности для граждан информации о деятельности органов публичной власти. На **недостатки в деле информационного обеспечения многодетных семей, желающих получить земельные участки в г. Екатеринбурге, также обращают внимание заявители.** В частности, У. (обращение № 13-13/420 от 13.02.2013 г.) **просил Уполномоченного по правам человека держать под своим контролем информационное обеспечение вопросов предоставления земельных участков многодетным семьям в г. Екатеринбурге.**

Понимая, насколько важна соответствующая информация для наших граждан, на сайте Уполномоченного по правам человека в Свердловской области в рубрике «Ваше право» (раздел «Право на жилище») была размещена информация о нормативных правовых актах, регулирующих на территории Свердловской области вопросы предоставления многодетным гражданам земельных участков однократно бесплатно для индивидуального жилищного строительства.

Обращаются к Уполномоченному многодетные семьи и по вопросам налогообложения в связи с получением бесплатно в собственность земельного участка. В своём заявлении К. (обращение № 12-13/1013 от 04.04.2012 г.)

сообщает, что к полученному семьей земельному участку не проведено электричество, а половину участка составляет болотистая почва, по которой даже летом можно ходить лишь в резиновой обуви. И с этого участка надо платить налог 13% – 180 000 руб. Для многодетной семьи это огромные деньги. Заявительница спрашивает, может ли решиться в законодательстве этот вопрос, будут ли освобождены многодетные семьи от уплаты земельного налога.

Следует отметить, что право многодетных граждан на бесплатное получение земельных участков в собственность, установленное Земельным кодексом РФ, является одним из тех случаев, когда земля, находящаяся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется в частную собственность граждан бесплатно, т.е. без проведения торгов и без оплаты её стоимости в соответствующий бюджет.

В свою очередь, бесплатное предоставление гражданину находящегося в государственной или муниципальной собственности земельного участка с позиции налогового законодательства считается получением гражданином дохода в натуральной форме и, соответственно, подлежит обложению налогом на доходы физических лиц. Данное положение, в частности, было дополнительно разъяснено Федеральной налоговой службой в письме от 5.12.2011 г. № ЕД-4-3/20371 «О налоге на доходы физических лиц».

Таким образом, проблема, которая поднимается в заявлениях многодетных семей, существует. Возникла она не сегодня. **Ещё в 2010 году Законодательным Собранием Свердловской области был внесён в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 492934-5 «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».**

Законопроект предусматривал в целях создания благоприятных условий для участников налоговых правоотношений, получивших земельные участки для индивидуального жилищного строительства в льготном порядке, внесение в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации изменения, исключающего из налогооблагаемой базы доходы физических лиц в виде земельного участка, предоставленного в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства на основании решения федерального органа исполнительной власти, органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

К сожалению, данный законопроект не был поддержан Государственной Думой. В Заключении Правительства РФ от 27.12.2010 г. № 6703п-П13 на внесенный Законодательным Собранием Свердловской области законопроект, отмечалось, что в целях комплексного подхода Правительство Российской Феде-

рации считает необходимым дополнительно проработать вопрос о возможности предоставления льгот по земельному налогу социально незащищённым категориям граждан в соответствии с положениями пункта 2 статьи 387 Налогового кодекса Российской Федерации.

Возможно, что время для повторной постановки данного вопроса наступило. Меньше чем полгода тому назад на сайте информационного агентства «РИА Новости» (<http://ria.ru/society/20121025/906783439.html>) была размещена следующая информация.

«25 октября 2012 года Президент России Владимир Путин пообещал освободить многодетные семьи, которым выделяются земельные участки, от уплаты налогов на доходы физических лиц. Как сообщил глава государства на встрече с представителями Самарской области, он даст поручения вице-премьеру Ольге Голодец вместе с губернаторами проработать данный вопрос.

Мать тройняшек Ольга Старцева сегодня рассказала Путину о проблеме многодетных семей в Самарской области, где, получая безвозмездно от государства земельный участок, нужно уплатить налог на доход физических лиц. По её словам, если участок в 10 соток будет находиться в черте города, налог составит 180 тысяч рублей.

Президент назвал программу выделения земельных участков многодетным семьям очень хорошим решением. Он уточнил, что при выделении этих участков не во всех регионах нужно платить налог, но там где нужно – вполне можно отрегулировать. "Доведём до конца", – пообещал Путин».

Полагаю, что отклоненный когда-то Государственной Думой проект федерального закона вполне может обрести «вторую жизнь», для этого необходимо лишь вернуться к проработке данного вопроса в Законодательном Собрании Свердловской области и вновь выйти с законодательной инициативой.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что «земельный вопрос» для многодетных семей в Екатеринбурге требует особого внимания. Ещё в феврале 2012 г. в целях привлечения внимания органов местного самоуправления Уполномоченным по правам человека было направлено обращение (от 28.02.2012 г.) в адрес Главы Администрации города Екатеринбурга А.Э. Якоба, с просьбой принять необходимые меры по нормализации сложившейся ситуации и решению проблем, о которых сообщали многодетные семьи в своих заявлениях.

Спустя год Уполномоченным было инициировано новое обращение к Главе Администрации (от 19.02.2013 г.), в котором была выражена обеспокоенность колоссальной очередью на получение земельных участков и невозможностью в связи с этим в ближайшем будущем улучшить многодетным семьям жилищные условия. Кроме того была запрошена информация о количестве заявлений о получении земельного участка для индивидуального жилищного стро-

ительства, поступивших от многодетных граждан, имеющих право на первоочередное получение земельного участка, реальном движении очереди в 2012 году и текущем году, а также мерах, которые намерена принять Администрация г. Екатеринбурга, для решения проблемы обеспечения земельными участками указанной категории наших граждан.

2. Правовое регулирование бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющих трёх и более детей, проживающим на территории г. Екатеринбурга

В соответствии с озвученной 30 ноября 2010 года Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации инициативой поддержки многодетных семей путём бесплатного предоставления в их собственность земельных участков из состава государственных и муниципальных земель, в середине 2011 года Государственной Думой был принят Федеральный закон «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации», который вступил в силу 17 июня 2011 года. Данным законом были внесены соответствующие дополнения в статью 28 Земельного кодекса РФ, закрепившие основные начала земельного обеспечения государством многодетных семей.

В продолжение данного курса Правительство Российской Федерации распоряжением от 27 декабря 2012 г. № 2553-р утвердило Государственную программу «Социальная поддержка граждан», в которой в обобщенной характеристике мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках подпрограммы «Совершенствование социальной поддержки семьи и детей», направленных на стимулирование рождений вторых, третьих и последующих детей, поддержке многодетных семей, указано бесплатное предоставление семьям с тремя и более детьми земельных участков, в том числе для жилищного строительства.

Действующая редакция пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса РФ в качестве носителей права на бесплатное получение земельных участков определяет граждан, имеющих трёх и более детей. При этом в качестве источника предоставления таким гражданам земельных участков названы земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности. В контексте статей 16-19 Кодекса к таким землям относятся:

- земли, находящиеся в собственности Российской Федерации (федеральная собственность);

- земли, находящиеся в собственности соответствующего субъекта Российской Федерации;

- земли, находящиеся в собственности соответствующего муниципального образования (муниципальная собственность);

- земли, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц или муниципальных образований, государственная собственность на которые не разграничена.

Следует отметить, что норма Земельного кодекса РФ, регламентирующая право граждан, имеющих трёх и более детей, на бесплатное получение земельных участков, не конкретизирует целевую характеристику предоставляемых земельных участков, а ограничивается лишь указанием на возможность приобретения земельных участков для индивидуального жилищного строительства. При таких обстоятельствах значительная роль по разработке основной массы нормативно-правовой документации, определяющей механизм реализации многодетными гражданами своего права на бесплатное получение в собственность земельных участков, возложена на органы власти субъектов Российской Федерации. Поэтому об эффективности реализации на территории отдельного региона России гражданами, имеющих трёх и более детей, своего права на бесплатное приобретение земельных участков, по открытости и прозрачности данной процедуры можно судить, в том числе, и о качестве работы органов власти соответствующего региона по созданию нормативно-правовой базы, регламентирующей условия претворения в жизнь провозглашенной государством меры поддержки многодетных семей.

Свердловская область достаточно оперативно отреагировала на внесенные в Земельный кодекс РФ изменения, касающиеся обеспечения земельными участками многодетных семей. В соответствии с Законом Свердловской области от 27.04.2011 г. № 21-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» были внесены первоначальные необходимые изменения в региональное земельное законодательство, обеспечивающие возможность реализации гражданами, имеющих трёх и более детей, своего права на бесплатное получение земли на территории области, а также регулирующие порядок реализации данного права.

Внесенный в областное земельное законодательство механизм использования многодетными семьями своего права на бесплатное получение земельного участка предусматривает лишь один вариант его реализации – постановка на учёт граждан, имеющих трёх и более детей, и приобретение земельных участков, сформированных органами государственной власти Свердловской области и органами местного самоуправления, в порядке очередности. Для сравнения

отметим, что в некоторых субъектах Российской Федерации (например, Самарской области) получение многодетными гражданами земельного участка возможно также после самостоятельного поиска ими земельного участка, свободного от прав третьих лиц, его формирования и постановки на государственный кадастровый учёт.

Обеспечение многодетных семей сформированными органами власти земельными участками невозможно без активной деятельности в данном направлении областных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. В целях обеспечения функционирования механизма предоставления многодетным гражданам сформированных органами публичной власти земельных участков Правительством Свердловской области принято постановление от 26.09.2012 г. № 1052-ПП «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, однократно бесплатно в собственность граждан, имеющих трех и более детей, для индивидуального жилищного строительства и о внесении изменений в порядок и условия предоставления однократно бесплатно в собственность граждан земельных участков для индивидуального жилищного строительства, находящихся в государственной собственности, расположенных на территории Свердловской области, в пределах полномочий Свердловской области в соответствии с законодательством, утвержденные постановлением Правительства Свердловской области от 12.12.2011 г. № 1682-ПП».

До принятия указанного постановления в целях реализации положений областного закона решением Екатеринбургской городской Думы от 27.04.2010 г. № 44/22 утверждено Положение «О порядке предоставления земельных участков и организации учёта граждан, имеющих право на приобретение земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно на территории муниципального образования «город Екатеринбург». Данное Положение вступило в силу 25.05.2010 года, в дальнейшем в него были внесены изменения, связанные с совершенствованием областного законодательства. Администрацией г. Екатеринбурга постановлением от 2 июля 2012 г. № 2870 был утверждён Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Выдача разрешений на предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно (аренду)» (с изменениями от 12.09.2012 г. № 4002).

В завершение обзора состояния регионального законодательства, определяющего нормативное регулирование права граждан, имеющих трёх и более детей, на бесплатное приобретение в собственность земельных участков, следует отметить, что дальнейшая проработка данного вопроса органами власти регионального уровня обусловила необходимость дополнительной корректировки

областного закона: в 2012 году в него было внесено положение, согласно которому гражданам, имеющим трёх и более детей, земельные участки для индивидуального жилищного строительства предоставляются в первоочередном порядке. С согласия указанных граждан земельные участки могут быть им предоставлены и за пределами границ муниципального района или городского округа, расположенного на территории Свердловской области, на территории которого такие граждане постоянно проживают. С учётом указанных изменений, внесённых в законодательство, многодетные семьи могут обратиться за реализацией своего права в любое муниципальное образование, вне зависимости от места их постоянного проживания на территории Свердловской области.

В соответствии с действующей редакцией Закона Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области», граждане, имеющие трёх и более детей, обладают правом на бесплатное приобретение в собственность свободных от прав третьих лиц земельных участков при одновременном соблюдении следующих условий:

- граждане, имеющие трёх и более детей, и их дети являются гражданами Российской Федерации;
- граждане, имеющие трёх и более детей, не лишены родительских прав;
- граждане, имеющие трёх и более детей, постоянно проживают на территории Свердловской области;
- дети многодетных граждан являются им или одному из них родными и (или) усыновленными;
- дети многодетных граждан не достигли возраста 18 лет;
- дети проживают совместно с родителем, намеревающимся реализовать свое право на бесплатное получение земельного участка.

Вместе с тем, вышеуказанным Законом установлено ограничение возможности реализации права на бесплатное получение земли в собственность для тех многодетных граждан, которые уже обладают на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве собственности земельными участками с такими целевыми характеристиками (видами разрешенного использования), с которыми они желали бы приобрести земельные участки на основании права собственности.

Указанное означает, что в случае, если гражданин, имеющий трёх и более детей, уже обладает на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве пожизненного наследуемого владения или праве собственности земельным участком с видом разрешённого использования, например, «для индивидуального жилищного строительства», то получить повторно земельный участок для данной цели в рамках действующего законодательства о бесплатном предоставлении земли многодетным семьям он не вправе.

В качестве основных требований, предъявляемых законодательством к земельным участкам, на которые вправе претендовать многодетные семьи в рамках областного законодательства, можно отметить следующие:

- земельный участок может располагаться на территории любого муниципального образования Свердловской области, но в пределах Свердловской области;

- земельный участок должен быть свободным от прав третьих лиц, т.е. гражданин не может претендовать на земельные участки, которые принадлежат иным гражданам или организациям на правах, предусмотренных земельным законодательством (праве собственности, праве пожизненного наследуемого владения, аренды и т.д.).

- размер земельных участков, предоставляемых однократно бесплатно в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, составляет от 10 до 30 соток;

- земельные участки должны быть с инженерными коммуникациями.

Предоставление земельных участков для строительства должно осуществляться после проведения работ по формированию земельного участка:

- 1) после выполнения в отношении земельного участка согласно требованиям, установленным Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», работ, в результате которых обеспечивается подготовка документов, содержащих необходимые для осуществления государственного кадастрового учета сведения о таком земельном участке, осуществление государственного кадастрового учета такого земельного участка;

- 2) определение разрешённого использования земельного участка;

- 3) определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения.

Таким образом, при предоставлении однократно бесплатно в собственность земельных участков, органы местного самоуправления предоставляют гражданину технические условия подключения земельного участка к сетям инженерно-технического обеспечения. Обязательного предоставления однократно бесплатно в собственность земельных участков, обеспеченных инфраструктурой, не предусмотрено.

В настоящее время в соответствии с Указом Президента страны от 7.05.2012 г. № 600 прорабатывается вопрос о создании комплекса мер по улучшению жилищных условий семей, имеющих трёх и более детей, включая создание при поддержке субъектов Российской Федерации и муниципальных об-

разований необходимой инфраструктуры на земельных участках, предоставляемых указанной категории граждан на бесплатной основе.

Очерченный региональным законодательством Свердловской области механизм реализации гражданами, имеющим трёх и более детей, своего права на землю, регламентирован достаточно подробно, в связи с чем граждане данной категории, желающие реализовать своё право после ознакомления с соответствующими нормативными правовыми актами, могут быть вполне юридически подкованными в данном вопросе.

3. Вопросы, требующие решения

Каковы пути решения проблемы обеспечения многодетных семей, подавших заявление в Администрацию города Екатеринбурга, земельными участками для индивидуального жилищного строительства? Что планирует предпринять в сложившейся ситуации Администрация города? С этими вопросами обратился Уполномоченный по правам человека в Свердловской области к Главе Администрации города Екатеринбурга А.Э. Якобу.

В полученном ответе (от 12.03.2013 г. № 0131/01-10/1182) сообщалось, что «количество земельных участков, планируемых для предоставления гражданам для индивидуального жилищного строительства, определяется исходя из объёма индивидуального жилищного строительства на соответствующий год... в соответствии с положениями Генерального плана развития городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург» на период до 2025 года. При этом объём индивидуального жилищного строительства на соответствующий год на земельных участках, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно... определяется... в размере не менее 10 процентов от общего объёма индивидуального жилищного строительства на соответствующий год на земельных участках, расположенных на территории муниципального образования «город Екатеринбург», независимо от формы собственности на землю (примерно 100 участков в год).

На основании пункта 25 главы 4 Положения «О порядке предоставления земельных участков и организации учёта граждан, имеющих право на приобретение земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно на территории муниципального образования «город Екатеринбург» земельные участки будут предоставляться в хронологической последовательности, исходя из даты и времени приема заявления.

Граждане, имеющие внеочередное право, земельные участки будут получать вне очереди. В первую очередь земельные участки будут предоставляться

гражданам, включенным в первоочередной список, затем гражданам, включенным в общую очередь».

Таков ответ Администрации города. А все-таки, что планируется предпринять для решения проблемы? Вопрос остается открытым.

Проведённый в настоящем докладе анализ ситуации, сложившейся в г. Екатеринбурге в связи с заявлениями многодетных граждан о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства, а также законодательства, регулирующего указанные отношения, позволяет сформулировать **актуальные вопросы, требующие решения со стороны органов публичной власти.**

3.1. В п. 30 Положения «О порядке предоставления земельных участков и организации учёта граждан, имеющих право на приобретение земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно на территории муниципального образования «город Екатеринбург», утверждённого решением Екатеринбургской городской Думы от 27.04.2010 г. № 44/22, установлены случаи, в которых заявитель исключается из очереди. Одним из таких случаев является смерть заявителя или утрата им оснований, дающих право на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно (подп.2.). Между тем в п. 31 Положения предусмотрена норма, согласно которой «изменение оснований, дающих право на получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно, ... не является основанием для исключения заявителя из очереди».

Какая норма подлежит применению в случае, когда старший ребёнок в многодетной семье, в составе которой трое детей, достигает 18-летнего возраста, и семья вследствие этого перестает считаться многодетной? Относится ли данный случай к утрате оснований семьей права на приобретение земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно на территории муниципального образования «город Екатеринбург»? Или в рассматриваемом случае имеет место лишь изменение оснований для получения земельного участка, и семья не утрачивает такое право?

Интересно, что судебная практика исходит из признания за семьёй указанного права даже по прошествии длительного времени нахождения в очереди, независимо от того, достиг ли старший из троих детей совершеннолетия.

3.2. В Постановлении Законодательного Собрания Свердловской области от 5 декабря 2012 года № 641-ПЗС «Об исполнении Закона Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» содержались рекомендации, адресованные Правительству Свердловской области. В частности, высшему исполнительному органу

государственной власти Свердловской области предлагалось рассмотреть возможность разработки специальной областной целевой программы. В таком документе могли бы быть отражены мероприятия по формированию земельных участков для их последующего выделения в собственность бесплатно отдельным категориям граждан для индивидуального жилищного строительства, в том числе – многодетным семьям. Представляется, что это было бы весьма своевременно.

3.3. Указанным постановлением Законодательного Собрания Свердловской области было рекомендовано органам местного самоуправления муниципальных образований рассмотреть возможность принятия муниципальных целевых программ по обеспечению граждан земельными участками бесплатно для индивидуального жилищного строительства. Очевидно, что данная рекомендация для муниципального образования «город Екатеринбург» в современных условиях приобретает особую актуальность.

3.4. Для решения рассматриваемой проблемы было бы весьма желательно учитывать опыт других субъектов Российской Федерации. Например, в Ленинградской области принят закон, наделяющий многодетные семьи правом на внеочередное получение земельного участка. В Республике Татарстане установлено, что многодетные семьи получают земельный участок в порядке очередности не позднее одного года с даты включения их в списки (п. 13 ст. 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан).

Эти и другие вопросы, требуют своего решения в короткие сроки. Нельзя не согласиться с многодетными родителями, которые говорят, что на ожидание земельного участка в течение ста лет времени у них нет.

**Уполномоченный по правам человека
в Свердловской области
Т.Г. Мерзлякова**

25 марта 2013 года

- При работе над специальным докладом использованы материалы научного исследования, подготовленного кандидатом юридических наук, советником Уполномоченного по правам человека в Свердловской области И.Н. Литвиновой.