

**Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан
Сария Харисовна Сабурская**

ВЫСТУПЛЕНИЕ

на заседании координационных советов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Приволжского, Северо-Кавказского и Южного федерального округов

**«О реализации права многодетных семей
на предоставление земельных участков»**

по пункту второму повестки дня
«Актуальные вопросы деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»

25 апреля 2019 года
Астрахань

Уважаемые коллеги!

Актуальность предложенной темы о реализации права многодетных семей на предоставление земельных участков обуславливается следующим.

В соответствии с федеральным законодательством (подпункт 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации) право на установление случаев и порядка предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, делегировано органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь жалобы (иные обращения) граждан, связанные с реализацией социальных прав являются наиболее распространенными во многих субъектах Российской Федерации. Обращения многодетных семей о предоставлении земельного участка как мере социальной поддержки с той или иной степенью регулярности также поступают к региональным уполномоченным по правам человека.

Таким образом, интерес к данной теме вызван, во-первых, возможностью сравнительного анализа законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего отношения, связанные с порядком и случаями предоставления земельного участка многодетной семье. Во-вторых, интерес вызван обобщением уже имеющихся правозащитных практик уполномоченных по правам человека по данному вопросу и тем самым обменом опытом.

Анализ законов субъектов Российской Федерации позволяет сделать вывод о различном нормативном регулировании отношений, связанных с порядком и случаями предоставления земельного участка многодетной семье.

Обращает на себя внимание факт того, что в отдельных субъектах Российской Федерации не установлен срок предоставления многодетным семьям земельного участка после постановки ее на учет. Отсутствие положения в законе о сроке предоставления земельного участка в качестве проблемы, в частности, назвал Уполномоченный по правам человека в Иркутской области Виктор Васильевич Игнатенко. Длительное ожидание многодетными семьями своей очереди как наиболее острую проблему называет Уполномоченный по правам человека в Свердловской области Татьяна Георгиевна Мерзлякова.

Немаловажно, что в регионах устанавливаются различные критерии для признания самого права многодетной семьи на предоставление земельного участка.

Так, в соответствии со статьей 32.1 Земельного кодекса Республики Татарстан земельные участки гражданам, имеющим трех и более детей, предоставляются бесплатно независимо от имущественного положения граждан и их нуждаемости в улучшении жилищных условий. Не закреплены положения об имущественном положении и нуждаемости в улучшении жилищных условий как основаниях для предоставления земельных участков многодетным семьям также в ряде регионов. Например, в Республике Калмыкия, в Пермском крае, Волгоградской, Ивановской, Тамбовской области, Смоленской, Ульяновской области.

На территории Краснодарского края право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно у гражданина, имеющего трех и более детей,

возникает с момента возникновения права собственности на построенный на этом земельном участке жилой дом, не предназначенный к разделу на квартиры (дом, пригодный для постоянного проживания), высотой не выше трех надземных этажей. До возведения жилого дома земельный участок предоставляется многодетным семьям в аренду.

В Московской области к заявителям в качестве требований предъявляется: отсутствие в собственности жилого дома (строений) на территории Московской области; земельных участков площадью 0,06 гектара и более в собственности, на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования на территории Московской области.

В Республике Алтай, Оренбургской области предъявляется требование об отсутствии на праве собственности или ином праве земельных участков с разрешенным использованием: индивидуальное жилищное строительство, ведение личного подсобного хозяйства. Требование об отсутствии земельного участка на праве собственности закреплено и в законодательстве Республики Дагестан

На территории Курской области многодетным семьям, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий по основаниям, предусмотренным жилищным законодательством, предоставление земельных участков осуществляется во внеочередном порядке. Предоставление земельных участков многодетным семьям, не признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий, осуществляется в первоочередном порядке. Очередность предоставления земельных участков в зависимости от факта признания многодетной семьи нуждающейся в улучшении жилищных условий по договору социального найма устанавливается в законодательстве Республики Саха (Якутия).

В ряде субъектов Российской Федерации необходимым условием для получения многодетной семьей земельного участка в собственность является признание ее нуждающейся в улучшении жилищных условий в соответствии с жилищным законодательством. По полученным данным от наших коллег такой критерий установлен в Санкт-Петербурге, Астраханской области, Республике Башкортостан, Карачаево-Черкесской Республике, Ставропольском крае, Пензенской области, Мурманской области, Сахалинской области, Калужской области, Республике Марий Эл, Ленинградской области, Томской области, Ростовской области, Омской области, Челябинской области и ряда других).

Во Владимирской области требование о нуждаемости в жилых помещениях не распространяется на многодетные семьи, имеющие восемь и более детей, а также на семьи, в которых одновременно родились три и более ребенка.

В Республике Мордовия, в Ямало-Ненецком автономном округе требование о нуждаемости в жилых помещениях распространяется на многодетные семьи, желающие получить земельный участок в целях индивидуального жилищного строительства и не распространяется на многодетные семьи, подавшие заявление о предоставлении земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства или огородничества.

Иные меры поддержки взамен предоставления земельного участка также имеют целевой характер (например, социальная выплата в целях индивидуального

жилищного строительства). Кроме того, в субъектах Российской Федерации осуществляются выплаты многодетным семьям на строительство индивидуальных жилых домов в дополнении к существующей мере поддержки в виде предоставления земельного участка, а не взамен ее. При этом данные виды поддержки установлены как в субъектах Российской Федерации, в которых все многодетные семьи имеют право на предоставление земельного участка, так и в тех регионах, где данное право предоставлено лишь многодетным семьям, признанным нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Неодинаковое нормативное регулирование отношений, связанных с порядком и случаями предоставления земельного участка многодетной семье, обуславливает различные масштабы работы, ведущейся органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Так, по данным органов местного самоуправления в Республике Татарстан по состоянию на 1 марта 2019 года земельные участки в собственность бесплатно получили более 32 тысяч многодетных семей. По данным муниципальных образований обеспечено линиями электропередач 13240 земельных участков, водоснабжением – 4174, газоснабжением – 3670, асфальтированными дорогами – 1174, грунтовыми дорогами – 20536. Обеспечение участков инженерными сетями реализуется органами местного самоуправления, в том числе за счет средств бюджета Республики Татарстан, выделяемых на развитие инженерных сетей в населенных пунктах.

Масштабы работы по предоставлению земельных участков многодетным семьям в других субъектах Российской Федерации, исходя по представленным данным коллегами несколько меньше. Так, в Московской области по состоянию на 01.01.2019 многодетным семьям было предоставлено 23649 земельных участков, в Ростовской области на ту же дату 18631 участок, от 10 до 15 тысяч участков предоставлено в Краснодарском крае (14665), в Республике Дагестан (13993), в Чувашской Республике (13225), в Самарской области (13108), Брянской области (по состоянию на 01.01.2019 – 10134). В других субъектах Российской Федерации (коллеги из которых направили соответствующие статистические данные) менее десяти тысяч земельных участков.

При этом отсутствие необходимого количества сформированных земельных участков, равно как отсутствие необходимой инфраструктуры, не позволяющей использовать земельный участок по назначению, а именно, осуществить на нем индивидуальное жилищное строительство, как проблема реализации права многодетных семей на меру поддержки чаще всего называлась уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации чаще всего.

В отдельных субъектах Российской Федерации (Ямало-Ненецкий автономный округ) нормативным правовым актом, регулирующим отношений, связанных с порядком и случаями предоставления земельного участка многодетной семье, прямо предусмотрено, что земельные участки для индивидуального жилищного строительства и земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, предоставляемые в собственность бесплатно, должны быть обеспечены объектами инженерной и транспортной инфраструктур (дорогами V категории и электроснабжением).

В связи с этим нашей коллегой из Ямало-Ненецкого автономного округа принимались меры по восстановлению нарушенных прав граждан в случаях, когда земельные участки предоставлялись без подключенных и действующих инженерных коммуникаций.

Считаю очень интересной эту информацию, в особенности для тех субъектов Российской Федерации, в которых количество предоставленных земельных участков примерно равно указанному с автономным округом (по состоянию на 01.04.2019 на территории автономного округа предоставлено 1140 земельных участков для индивидуального жилищного строительства и 2 земельных участка для ведения личного подсобного хозяйства).

В Свердловской области Уполномоченный по правам человека принимал меры по жалобам граждан, которым были предоставлены земельные участки в целях индивидуального жилищного строительства в местах фактически непригодных для застройки. С помощью Уполномоченного за заявителями было признано право на получение другого земельного участка. Пример подобного вмешательства назван Уполномоченными по правам человека в Оренбургской и Челябинской области.

Также по инициативе Уполномоченного по правам человека в Свердловской области жители одного из поселков региона, получившие земельные участки без соответствующей инженерной инфраструктуры, после выполнения всех необходимых работ по строительству электросетевой инфраструктуры смогли осуществить технологическое присоединение по льготному тарифу.

Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации поднимается также ряд других проблем, связанных с реализацией права граждан, имеющих трех и более детей, на предоставление земельного участка в собственность бесплатно. В ряде субъектов Российской Федерации устанавливались нарушения прав многодетных семей и принимались меры по их восстановлению.

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Республике Алтай была восстановлена в списках заявителей многодетная семья, снятая ранее по основанию, не предусмотренному законодательством республики.

В Татарстане и Ленинградской области уполномоченными по правам человека рассматривались и признавались обоснованными жалобы граждан о нарушении их прав в связи с не предоставлением земельных участков в границах тех населенных пунктов, в которых они проживают.

Также мною направлялись заключения в адрес Исполнительного комитета г.Набережные Челны об устранении нарушений, связанных с порядком предоставления земельных участков. Так, в соответствии с Земельным кодексом Республики Татарстан только при трехкратном отказе от выбора земельного участка либо трехкратной неявке на процедуру выбора земельного участка гражданин исключается из списка. Однако в этом муниципальном образовании нами были выявлены случаи, когда двум семьям земельные участки предлагались однократно. Впоследствии земельные участки предлагались другим многодетным семьям, включенным в списки позже. При этом в отношении этих двух семей (обратившихся в Аппарат Уполномоченного по правам в Республике Татарстан)

был нарушен годичный срок предоставления земельных участков, установленный законодательством республики.

Из своей практики хотелось бы отметить наше заключение, представленное в Конституционный суд Республики Татарстан при рассмотрении дела о проверке конституционности отдельных положений Перечня земельных участков, бесплатно предоставляемых многодетным семьям, постоянно проживающим на территории муниципального образования города Казани, для осуществления индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 18 ноября 2013 года N 9838 в связи с поступившими жалобами граждан.

В силу положений указанного Перечня до рассмотрения дела в Конституционном суде Республики Татарстан был установлен разный подход в предоставлении земельных участков в зависимости от количества детей в многодетной семье. Так, земельные участки, расположенные за пределами города Казани, предназначались для всех многодетных семей, а земельные участки в пределах города Казани только для семей, имеющих четверо и более детей.

Установление подобного дифференцированного подхода в отношении многодетных семей мы сочли незаконным с изложением подробной правовой позиции на заседании Конституционного суда Республики Татарстан, на которые приглашаемся каждый раз при рассмотрении дела в качестве государственного органа, дающего заключение. Суд согласился с нашей позицией и признал оспариваемые положения Перечня не соответствующими Конституции Республики Татарстан.

В ряде субъектов Российской Федерации вопросам реализации права граждан, имеющих трех и более детей на предоставление в собственность земельного участка, является предметом постоянного внимания со стороны уполномоченных по правам человека, в том числе отражением их в ежегодных и специальных докладах.

Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Московской области был проведен мониторинг правоприменения Закона Московской области «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Московской области» результаты которого были представлены в Московскую областную Думу. Подобный мониторинг проводился с участием Уполномоченного по правам человека в Нижегородской области, Уполномоченного по правам человека в Свердловской области.

Уполномоченным по правам человека в Самарской области направлялось письмо в Самарскую Губернскую Думу с предложением инициировать необходимость увеличения в областном бюджете выделения денежных средств на реализацию Государственной программы Самарской области «Формирование земельных участков для предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, в Самарской области» на 2015-2019 годы. В Ростовской области в ежегодном докладе Уполномоченного было обозначено предложение о возможности выбора между денежной компенсацией и земельным участком. Такое же предложение публично озвучивалось в выступлениях перед представителями органов власти Уполномоченным по правам человека в Вологодской области.

При подготовке выступления я обратилась к коллегам с вопросом о законодательных инициативах либо обращениях в законодательные органы. Информация по данному вопросу была получена. Хотелось бы поделиться ей, в том числе и своим опытом.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих порядок бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан, имеющих трех и более детей, показал, что в ряде регионов (Астраханская область, Сахалинская область, Карачаево-Черкесская республика, Республика Калмыкия, Ямало-Ненецкий автономный округ, Пермский край) при рассмотрении вопроса о постановке на учет граждан не учитываются дети, в отношении которых данные граждане **были** лишены родительских прав.

В этой связи могу отметить, что с данной формулировкой был подготовлен законопроект и в Республике Татарстан. Однако, в свое время мы направили в профильный комитет законодательного органа предложение об исключении из текста законопроекта слова «были». Логика предложения заключалась в том, что, по нашему мнению, не должны ограничиваться в праве на получение меры социальной поддержки семьи, в которых в отношении родителей или одного родителя принималось решение суда о лишении родительских прав, но впоследствии этот родитель также в судебном порядке в родительских правах восстанавливался. В итоге, при принятии закона наше предложение реализовалось на практике.

В отдельных субъектах Российской Федерации уполномоченными по правам человека инициировались изменения в действующие законы, регулирующие порядок бесплатного предоставления земельных участков.

В Калужской, Курской, Ленинградской, Смоленской, Тамбовской области по инициативе уполномоченных по правам человека в региональные законы вносились дополнения о сохранении права на получение в собственность земельного участка принятых на учет многодетных семей по достижению детьми совершеннолетия или одним из детей до фактического предоставления земельного. Считаю, что данная практика будет интересна тем уполномоченным по правам человека тех субъектов Российской Федерации, в законах которых до настоящего времени достижение совершеннолетия детьми или одним из детей является основанием для снятия с учета многодетной семьи.

Уполномоченным по правам человека в Тверской области в Законодательное Собрание Тверской области направлялись предложения об установлении срока предоставления земельного участка; установлении срока, в течение которого, в случае отказа семьи от земельного участка, должен быть предоставлен другой земельный участок; упрощении процедуры подачи заявлений граждан о предоставлении бесплатно в собственность земельных участков. Эти инициативы были одобрены, в соответствующий закон Тверской области внесены соответствующие изменения.

Подводя итоги выступления, можно отметить, что неодинаковое регулирование отношений, связанных с предоставлением земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, предполагает постановку различных проблемных ситуаций. Вместе с тем, отдельные проблемы схожи. Кроме того,

органы местного самоуправления, в чьи полномочия входит предоставление земельных участков, являются субъектами в отношении действий (бездействия) или решения которых уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации вправе самостоятельно рассматривать жалобы. Поэтому в целом в своем выступлении я отдельно акцентировала внимание на правозащитных практиках уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Одновременно с этим выражаю признательность коллегам, поделившимся опытом своей работы по внесению изменений в законодательство.

Благодарю за внимание и представленную информацию, позволившую подготовить обобщенный материал по рассматриваемому вопросу.