

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

**О проблемах в бесплатном
предоставлении земельных
участков гражданам, имеющим
трёх и более детей, на территории
Самарской области**

Самара 2013

«Главный путь преодоления демографического кризиса - это радикальное увеличение количества семей с тремя и более детьми... Для многодетных семей должен быть создан режим наибольшего благоприятствования... Поручаю Правительству совместно с регионами проработать порядок предоставления бесплатных земельных участков под строительство жилого дома или дачи при рождении третьего и последующего ребенка». (Из Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 года).

Введение

30 ноября 2010 года Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию была озвучена инициатива поддержки многодетных семей путём бесплатного предоставления в их собственность земельных участков. 14 июня 2011 года Государственной Думой Российской Федерации был принят Федеральный закон № 138-ФЗ «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. Вышеуказанным Законом были внесены соответствующие дополнения в статью 28 Земельного кодекса Российской Федерации, закрепившие основы земельного обеспечения государством многодетных семей.

Действующая в настоящее время редакция пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации определяет право граждан, имеющих трёх и более детей, на бесплатное получение земельных участков. При этом в качестве источника предоставления таким гражданам земельных участков названы земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности.

На практике же многодетные семьи, желающие получить участки в собственность, сталкиваются с многочисленными проблемами, а нередко и с практической невозможностью получить положенную им меру социальной поддержки.

Целями специального доклада являются рассмотрение практики реализации на территории Самарской области меры социальной поддержки для граждан, имеющих трёх и более детей, в виде предоставления бесплатно в собственность земельного участка, а также анализ законодательных и правоприменительных проблем в данной сфере правового регулирования.

I. Правовой механизм и условия предоставления земельных участков многодетным гражданам.

Самарская область достаточно оперативно отреагировала на внесённые в Земельный кодекс Российской Федерации изменения, касающиеся обеспечения земельными участками многодетных семей. Уже в июле 2011 года в региональное земельное законодательство были внесены первоначальные необходимые изменения¹.

В соответствии с новой редакцией Закона Самарской области «О земле»², земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются бесплатно в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, в том числе для индивидуального жилищного строительства. Предоставляются такие участки однократно.

Предоставление земельных участков данной категории граждан осуществляется при наличии 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 Самарской области не менее пяти последних лет;
- дети граждан, имеющих трёх и более детей, являются им или одному из них родными и (или) усыновленными;
- дети граждан, имеющих трёх и более детей, не достигли возраста 18 лет или возраста 23 лет в случае обучения в образовательных учреждениях по очной форме обучения;
- дети граждан, имеющих трёх и более детей, совместно проживают с гражданином, имеющим трёх и более детей.

Эти условия учитываются на момент подачи заявления о постановке на учёт многодетных граждан, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки.

Очень важная гарантия предусмотрена Законом Самарской области «О земле»: даже если старшие из детей достигли возраста 18 лет или возраста 23 лет в случае их обучения в образовательных учреждениях по очной форме обучения, но многодетные семьи не смогли реализовать своего права на землю, то они не снимаются с учёта ещё в течение трёх лет.

Действующая редакция Закона Самарской области «О земле» не ограничивает целевое предназначение земельных участков, предоставляемых

¹ Закон Самарской области от 08.07.2011 № 72-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле».

² Закон Самарской области от 15.07.2013 № 69-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле».

гражданам, имеющим трёх и более детей. Многодетный родитель, обладающий правом на бесплатное получение в собственность земельного участка по соответствующему основанию, вправе испрашивать земельный участок не только для индивидуального жилищного строительства, но и для иных целей (садоводство, огородничество и т.д.).

Согласно положениям статьи 10.3 Закона Самарской области «О земле» предоставление в собственность многодетных граждан бесплатно земельных участков осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов); с проведением работ по формированию земельных участков без предварительного согласования мест размещения объектов.

Проведение указанных работ по формированию земельных участков организуют Правительство Самарской области или уполномоченный им орган исполнительной власти или органы местного самоуправления.

Правительство Самарской области или уполномоченный им орган исполнительной власти Самарской области публикует в газете «Волжская коммуна» и размещает в сети Интернет информацию об указанных земельных участках.

Для сведения многодетных граждан необходимо отметить, что в Закон Самарской области «О земле» в настоящее время внесены положения, которые существенно изменяют порядок учёта граждан, имеющих трёх и более детей, желающих получить бесплатно земельный участок.

Если граждане встали на учёт сразу в нескольких муниципальных районах (городских округах) до 1 сентября 2013 года, данные граждане остаются на учёте в только в том муниципальном районе или в городском округе, на территории которого они зарегистрированы по месту жительства, а с учёта в других муниципальных районах (городских округах) снимаются³. Если же граждане были поставлены на учёт в нескольких муниципальных районах или городских округах, в которых не имеют места жительства, они должны в течение месяца с момента вступления в силу Закона Самарской области от 15.07.2013 № 69-ГД, выбрать муниципалитет, где продолжат стоять на учёте; в остальные муниципальные образования им нужно подать заявления о снятии с учёта. Если в течение указанного срока данные действия не будут осуществлены, граждане остаются на учёте в том муниципальном образовании, заявление о постановке на учёт в котором было подано ими первоначально. Земельные участки в данном случае предоставляются в границах муниципального района (городского округа), в котором граждане стоят на учёте.

С заявлением о предоставлении в собственность земельных участков многодетным гражданам необходимо обращаться в тот орган власти, к полномочиям которого отнесены функции по распоряжению земельными участками в муниципальном образовании, на территории которого расположен

³ Ст. 2 Закона Самарской области от 15.07.2013 № 69-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле».

испрашиваемый земельный участок. В большинстве случаев на территории муниципальных образований Самарской области такими органами власти являются исполнительные органы местного самоуправления. Исключением является городской округ Самара, правом на распоряжение земельными участками на территории которого обладают министерство имущественных отношений Самарской области (в части распоряжения земельными участками для целей, не связанных со строительством) и министерство строительства Самарской области (в части распоряжения земельными участками для строительства)⁴.

При этом необходимо учитывать, что административные регламенты деятельности по предоставлению земельных участков многодетным гражданам разработаны каждым органом власти самостоятельно. В связи с этим, при подаче заявления о предоставлении в собственность земельного участка рекомендуется предварительно ознакомиться с административным регламентом именно того органа власти, в который подано заявление о постановке на учёт⁵.

В настоящее время механизм использования многодетными семьями своего права на бесплатное получение земельного участка предусматривает два варианта его реализации.

1) Постановление граждан на соответствующий учёт в порядке очерёдности. В этом случае месторасположение земельных участков, их размеры и цели использования будут определяться не самими гражданами, а соответствующими органами власти. Данный способ предусматривает организацию учёта очередников в соответствии с Порядком, утверждённым Постановлением Правительства Самарской области⁶. В этом случае формирование земельных участков, предназначенных для многодетных граждан, осуществляется за счет бюджетных средств.

2) Самостоятельное определение предполагаемых размеров и местоположения испрашиваемых земельных участков, на которых уже

⁴ Постановление Правительства Самарской области от 13.06.2006 № 67 «Об органах исполнительной власти Самарской области, уполномоченных на распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в городском округе Самара».

⁵ Например, Приказ министерства имущественных отношений Самарской области от 10.01.2012 № 1 «Об утверждении Административного регламента предоставления министерством имущественных отношений Самарской области государственной услуги по предоставлению в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, бесплатно сформированных земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена, на территории городского округа Самара для целей, не связанных со строительством». Приказ министерства строительства Самарской области от 23.03.2012 № 69-п «Об утверждении Административного регламента предоставления министерством строительства Самарской области государственной услуги по предоставлению в собственность граждан, имеющих троих и более детей, бесплатно сформированных земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена на территории городского округа Самара, для индивидуального жилищного строительства».

⁶ Постановление Правительства Самарской области от 30.12.2011 № 914 «Об утверждении Порядка постановки на учёт граждан, имеющих троих и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

имеются жилые дома и строения, находящиеся в собственности многодетных граждан. Естественно, с учётом требований законодательства. В этом случае работы по формированию земельных участков осуществляются за счёт средств граждан, заинтересованных в предоставлении земельных участков⁷. Если граждане выбирают данный вариант, то они утрачивают возможность постановки на учёт в качестве желающих получить участки, уже сформированные уполномоченными органами. А если они уже находились на данном учете, то должны предварительно сняться, подав соответствующее заявление.

Действие новой редакции Закона Самарской области «О земле» от 15.07.2013 г. не распространяется на отношения, связанные с предоставлением земельных участков, в отношении которых до 1 июля 2013 г. в орган, осуществляющий распоряжение земельными участками, поданы заявления о предоставлении земельных участков.

Таким образом, предусмотренный региональным законодательством Самарской области механизм реализации гражданами, имеющими трёх и более детей, своего права на землю, регламентирован достаточно подробно – и, казалось бы, граждане не должны иметь затруднений в получении земельных участков.

Однако надежды многодетных граждан на получение в собственность земельных участков в Самарской области в максимально короткие сроки пока не оправдываются.

II. Динамика предоставления земельных участков многодетным семьям в Самарской области

Как показывает анализ основных показателей в данной сфере правового регулирования по муниципальным образованиям Самарской области, получить земельные участки в собственность смогли буквально единицы.

Приведенная ниже статистика, во-первых, свидетельствует о необходимости активизации деятельности по формированию земельных участков для их последующего предоставления гражданам, имеющим трёх и более детей, а, во-вторых, о потребностях в дополнительных финансовых ресурсах на их формирование. Областное правительство в этом вопросе поддерживает муниципальные образования путём распределения субсидий из областного бюджета местным бюджетам для формирования земельных участков⁸.

⁷ Часть 12 статьи 10.3 Закона Самарской области «О земле» (в редакции Закона Самарской области от 15.07.2013 № 69-ГД).

⁸ В соответствии с Порядком предоставления субсидий из областного бюджета местным бюджетам в целях софинансирования расходных обязательств муниципальных образований в Самарской области по формированию земельных участков, предоставляемых бесплатно в собственность гражданам, имеющим трёх и более детей, из земель, находящихся в муниципальной собственности и (или) государственная собственность на которые не разграничена, в том числе для индивидуального жилищного строительства (утверждён Постановлением Правительства Самарской области от 22.02.2012 № 61).

Сводная таблица данных, предоставленных муниципальными образованиями Самарской области по вопросу реализации права на получение земельных участков в собственность гражданами, имеющими трёх и более детей

Наименование муниципального образования	Наличие акта, утверждающего административный регламент предоставления многодетным семьям бесплатно в обственность земельных участков, расположенных на территории муниципального образования по данным на 1 января 2013 года	Количество земельных участков, сформированных на территории муниципального образования по состоянию на 1 января 2013 года, в целях их бесплатного предоставления в собственность многодетным семьям	Количество поставленных на учёт граждан (семей), имеющих трёх и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные на территории муниципального образования земельные участки (по состоянию на 1 января 2013 года)	Количество земельных участков, предоставленных по состоянию на 1 января 2013 года в собственность граждан, имеющих трёх и более детей
г.о. Самара	Приказ министерства имущественных отношений Самарской области № 1 от 10.01.2012; Приказ министерства строительства Самарской области № 69-п от 23.03.2012	Принято 7 распоряжений об утверждении схем расположения земельных участков на кадастровых планах территорий для целей, не связанных со строительством, из них образовано 5 земельных участков для предоставления многодетным семьям, 2 участка - на стадии постановки на государственный кадастровый учёт	1170 чел. Из них: для ИЖС - 1093, для садоводства – 49, огородничества – 8, личного подсобного хозяйства – 19, крестьянского фермерского хозяйства - 1	0

г.о. Тольятти	<p>Постановлением мэрии городского округа Тольятти от 20.10.2011 г. № 3204-п/1 утверждён Административный регламент предоставления муниципальной услуги по предоставлению в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, бесплатно земельных участков для индивидуального жилищного строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности на территории городского округа Тольятти.</p>	<p>0</p> <p>Постановлением мэра г.о. Тольятти от 29.12.2012 № 3822-п/1 утверждён перечень из 23 земельных участков, предлагаемых для формирования под ИЖС для последующего предоставления льготным категориям граждан, подготовлено 12 схем размещения земельных участков на кадастровом плане территории. 3 схемы утверждены, по ним проводится процедура межевания участков</p>	894 семьи	0
г.о. Жигулевск	<p>Административный регламент утверждён Постановлением администрации г.о. Жигулевск № 040нпа от 30.03.2012</p>	<p>0</p> <p>Выполнены проектные и межевые работы по формированию 10 земельных участков площадью 8255 кв.м</p>	149 семей	1 участок путём самостоятельного поиска

г.о. Кинель	Административный регламент утверждён Постановлением администрации г.о. Кинель № 1855 от 25.06.2012	Сформировано 2 участка под ИЖС	108 семей	0
г.о. Новокуйбышевск	Административный регламент утверждён Постановлением администрации г.о. Новокуйбышевск от 19.10.2012 № 3544	Сформировано 7 участков для ИЖС по данным на 01.08.2012 г.	152 семьи	3 для ИЖС по данным на 01.08.2012
г.о. Октябрьск	Административный регламент утверждён Постановлением администрации г.о. Октябрьск № 402 от 13.08.2012	Сформирован 21 участок	45 семей	0
г.о. Отрадный	Административный регламент утверждён Постановлением администрации г.о. Отрадный № 364 от 23.03.2012	3 для ИЖС	147 семей	3 для ИЖС

г.о. Похвистнево	Административный регламент утверждён Постановлением администрации г.о. Похвистнево № 936 от 18.06.2012	0	58 семей	1 для ИЖС путём самостоятельного поиска
г.о. Сызрань	Постановление администрации г.о. Сызрань от 18.10.2011 № 2852	Сформировано 10 участков. Утверждён проект планировки территории и межевания для 229 участков	137 семей	5 для ИЖС
г.о. Чапаевск	Административный регламент утверждён Постановлением администрации г.о. Чапаевск № 401 от 06.04.2012	41	25 чел.	4 для ИЖС
Алексеевский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Алексеевский № 104 от 13.04.2012	0	0	1 для ИЖС
Безенчукский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Безенчукский № 810 от 05.06.2012	12	75 семей	1 для ИЖС

Богатовский район	Административный регламент утверждён Постановлением Главы м.р. Богатовский № 57 от 26.01.2012 г.	7	5 семей	5 (из них 1 участок путём самостоятельного поиска)
Большеглушицкий район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Большеглушицкий от 04.04.2013 № 407	0	10 семей	0
Большечерниговский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Большечерниговский № 423 от 31.05.2012	0	20 семей	0
Борский район	Постановление администрации м.р. Борский № 1253 от 30.12.2012 (общий акт о бесплатном предоставлении земельных участков для строительства)	11	0	11 для ИЖС (путём самостоятельного поиска)
Волжский район	Административный регламент утверждён Постановлением от 18.10.2011 № 2604	64	386	0

Елховский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Елховский от 10.10.2011г. № 443	0	7	0
Иса克林ский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Иса克林ский от 19.10.2011 № 957	2 участка для ЛПХ	15 Из них 1 – участок испрашивается для ЛПХ, 4 - для ИЖС	1 для ЛПХ (путём самостоятельного поиска)
Камышлинский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Камышлинский № 506 от 05.09.2012	2	15 семей	0
Кинельский район	Административные регламенты утверждены Постановлениями администрации м.р. Кинельский № 649 от 05.05.2012 и № 647 от 05.05.2012 (постановка на учёт)	12	48 семей	8

Кинель-Черкасский район	Административный регламент утверждён Постановлением Главы м.р. Кинель-Черкасский № 748 от 31.07.2012	2	61 семья	0
Клявлинский район	Административный регламент утверждён Постановлением Главы м.р. Клявлинский № 264 от 25.06.2012	3	23	3 для ИЖС
Кошкинский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Кошкинский № 448 от 13.08.2012	5, в т.ч. 4 для ИЖС	58 семей	11 для ИЖС
Красноармейский район	Решением Собрания представителей м.р. Красноармейский от 27.04.2012 № 142 утверждено Положение о порядке предоставления земельных участков для целей, не связанных со строительством	0	0	9 для ИЖС

Красноярский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Красноярский № 374 от 11.04.2012	300	381 семья	1 для ЛПХ
Нефтегорский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Нефтегорский № 473 от 16.04.2012	2	13 семей	2 под ИЖС
Пестравский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации № 668 от 27.06.2012	4	7 граждан	2
Похвистневский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Похвистневский № 23 от 23.01.2012 (только для ИЖС)	7	7 семей	7 для ИЖС

Приволжский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Приволжский от 05.12.2012 г № 1133/1.2	1	9 семей	0
Сергиевский район	Административный регламент утверждён Постановлением Главы м.р. Сергиевский № 392 от 27.04.2012	13 Из них 1 сформирован гражданами самостоятельно	102 семьи	13, в т.ч. 12 для ИЖС
Ставропольский район	Административный регламент утверждён Распоряжением администрации м.р. Ставропольский № 1893 от 06.03.2012	0	327 семей	1 участок путём самостоятельного поиска
Сызранский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Сызранский № 334 от 10.04.2012 (только для ИЖС)	2	11 семей	3 участка для ИЖС
Хворостянский район	Административный регламент утверждён Постановлением Главы м.р. Хворостянский № 284 от 23.03.2012	5	0	2

Челно-Вершинский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации района № 366 от 09.04.2012, и Постановлением администрации района № 602 от 08.06.2012 (постановка на учёт)	0	0	0
Шенталинский район	Административные регламенты утверждены Постановлением администрации м.р. Шенталинский № 428-п от 05.06.2012 (постановка на учёт, для ИЖС), Постановлением администрации района № 429-п от 05.06.2012 (предоставление земельных участков для ИЖС)	0 Участки не сформированы ввиду недостаточности средств	18	0
Шигонский район	Административный регламент утверждён Постановлением администрации м.р. Шигонский № 524 от 15.06.2012	0	1	5 для ИЖС

Достаточно ли будет этих средств, чтобы сформировать земельные участки для всех очередников? В 2012 году по результатам освоения субсидий в размере более 15 млн. рублей прогнозировалась постановка на кадастровый учёт 887 сформированных земельных участков. Фактически по состоянию на 01.08.2013 г. на кадастровый учёт был поставлен 991 земельный участок по области для предоставления многодетным гражданам.

На данный момент в регионе продолжается формирование земельных участков для предоставления многодетным семьям. Так, в бюджете 2013 года заложено 60 миллионов рублей, которые будут направлены муниципалитетам на софинансирование работ по формированию земельных участков. В этом году муниципалитеты подали предварительные заявки на софинансирование за счёт областных средств. К концу года планируется сформировать порядка 4,5 тысяч земельных участков. В 2014 году эта работа будет продолжена, в областном бюджете на эти цели планируется заложить еще 60 миллионов рублей⁹.

Однако формирование земельных участков – ещё не гарантия, что они будут своевременно предоставлены в собственность многодетным семьям. Общая динамика реализации мер по предоставлению земельных участков многодетным гражданам в Самарской области, наглядно отраженная в следующей таблице, показывает, что имеющихся сформированных земельных участков на данный момент явно недостаточно.

В 2013 году положительная динамика имеет место, но в целом темпы по обеспечению земельными участками многодетных граждан в Самарской области никак не соответствуют реальным потребностям данной категории граждан. На 1 августа 2013 г. в Самарской области на учёт в целях получения земельного участка было поставлено 5 715 семей, а предоставлено всего 317 участков. При таких темпах возникают риски, что в муниципальных образованиях с большим количеством очередников из числа многодетных семей сроки их ожидания обещанной земли растянутся на многие годы. А с учетом достижения старших детей совершеннолетия (плюс 3 года) получение обещанной меры государственной поддержки может и вовсе остаться нереализованным – подобно тому, как «право на очередь в детский сад» тысячам самарцев заменило право на дошкольное образование.

Особенно критично выглядит ситуация с предоставлением земли многодетным гражданам в наиболее крупных мегаполисах Самарской области – городских округах Самара и Тольятти.

В 2012 году Департаментом строительства и архитектуры городского округа Самара принято 7 распоряжений об утверждении схем расположения земельных участков на кадастровых планах территорий для целей, не связанных со строительством, из них: образовано 5 земельных участков в целях их последующего предоставления гражданам, имеющим трёх и более детей, 2 земельных участка находились на стадии постановки на государственный кадастровый учёт.

⁹ Информация на сайте Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе: www.pfo.ru

Информация о реализации в регионе комплекса мер по предоставлению бесплатно в собственность земельных участков гражданам, имеющим трёх и более детей по состоянию на 1 марта и 1 августа 2013 г.¹⁰

Муниципальные образования Самарской области	Количество многодетных семей		Количество многодетных семей, поставленных на учёт для предоставления земельного участка		Количество многодетных семей, получивших земельные участки		Количество земельных участков, поставленных на кадастровый учёт		Количество земельных участков, на которых ведется индивидуальное жилищное строительство	
	на 01.03.2013	на 01.08.2013	на 01.03.2013	на 01.08.2013	на 01.03.2013	на 01.08.2013	на 01.03.2013	на 01.08.2013	на 01.03.2013	на 01.08.2013
г.о. Самара	3327	3720	1248	1483	0	0	5	17	0	0
г.о. Тольятти	2130	2311	896	885	0	0	0	0	0	0
г.о. Жигулевск	310	347	149	204	2	4	5	15	0	0
г.о. Кинель	277	295	110	118	1	30	25	30	0	0
г.о. Новокуйбышевск	355	362	163	202	3	17	108	108	3	3
г.о. Октябрьск	76	145	45	51	0	0	21	21	0	0
г.о. Отрадный	191	216	156	179	3	3	3	35	0	0
г.о. Похвистнево	148	148	63	72	1	1	1	1	1	1
г.о. Сызрань	802	843	141	189	5	5	5	5	0	1
г.о. Чапаевск	259	352	28	39	7	9	28	50	5	5

¹⁰ По данным министерства строительства Самарской области.

Алексеевский район	68	72	1	2	1	2	1	2	0	0
Безенчукский район	179	363	75	86	1	1	12	12	0	0
Богатовский район	116	128	5	6	4	9	0	0	0	0
Большеглушицкий район	151	161	13	23	0	0	0	0	0	0
Большечерниговский район	177	180	23	23	0	0	0	0	0	0
Борский район	172	316	0	0	14	18	14	20	1	1
Волжский район	472	514	403	528	61	56	61	180	0	0
Елховский район	90	97	7	7	0	0	0	0	0	0
Исаклинский район	166	166	0	0	1	1	1	1	0	0
Камышлинский район	141	141	18	23	0	0	0	2	0	0
Кинельский район	225	237	51	57	11	27	23	24	9	9
Кинель-Черкасский район	405	413	73	107	0	3	2	16	0	0
Клявлинский район	147	141	27	27	3	3	3	3	0	0
Кошкинский район	230	230	68	105	16	29	16	29	2	6
Красноармейский район	193	193	0	0	11	11	11	11	2	2
Красноярский район	396	379	395	443	3	4	304	304	0	0

Нефтегорский район	134	156	18	40	2	4	2	2	0	0
Пестравский район	108	110	8	14	2	7	4	7	0	0
Похвистневский район	224	265	7	13	7	7	7	7	0	0
Приволжский район	218	218	10	19	0	1	1	1	0	0
Сергиевский район	382	375	96	105	12	16	12	20	0	0
Ставропольский район	493	529	371	620	23	29	10	35	0	0
Сызранский район	195	215	13	18	3	6	5	6	3	6
Хворостянский район	127	141	1	5	3	2	8	8	0	0
Челно-Вершинский район	127	156	0	2	0	0	0	0	0	0
Шенталинский район	144	151	20	20	0	0	6	6	0	0
Шигонский район	171	183	1	0	5	12	6	13	2	2
Всего	13 526	14 969	4 703	5 715	205	317	710	991	28	36

В то же время, в 2012 году Департаментом семьи, опеки и попечительства администрации городского округа Самара была начата постановка на учёт граждан, имеющих троих и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

До конца 2012 г. было принято 3076 человек, из них консультации получили 1844 человек, принято 1232 заявления. 1170 граждан, принятых на учёт, подали заявление на предоставление земельного участка для: индивидуального жилищного строительства – 1093; садоводства – 49; огородничества – 8; личного подсобного хозяйства – 19; крестьянского фермерского хозяйства – 1. Большинство обратившихся – это жители городского округа Самара (1170 человек), жители других муниципальных образований составляют 5% (62 человек)¹¹.

В администрации городского округа Самара **информация о количестве земельных участков, предоставленных в 2012 году бесплатно** в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, на начало 2013 года **отсутствовала**. Отсутствовала и информация о предоставлении земельных участков в собственность многодетным гражданам, самостоятельно нашедшим свободные земельные участки¹².

По данным на 1.08.2013 г. **в городском округе Самара** имеется 3720 многодетных семей. На учёт в целях предоставления земельного участка поставлено **1483 семьи**. Однако **ни одного земельного участка не было предоставлено**, и всего 17 участков было поставлено на кадастровый учёт.

В городском округе Тольятти на начало 2013 года также отсутствовали сформированные земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности для предоставления в собственность бесплатно гражданам, имеющим трёх и более детей, в целях индивидуального жилищного строительства. Их предоставление в 2012 году в собственность многодетным гражданам не осуществлялось. Правда, постановлением Мэра городского округа Тольятти от 29.12.2012 № 3822-п/1 был только утверждён перечень из **23** земельных участков (4 - в Центральном районе, 19 - в Комсомольском районе), предлагаемых для формирования под индивидуальное жилищное строительство с целью реализации прав граждан льготных категорий на бесплатное приобретение земельных участков.

По данным на 1.08.2013 г. **в городском округе Тольятти** имеется 2311 многодетных семей, **885 семей поставлены на учёт** и ожидают получения земли в собственность. Однако **ни одного земельного участка не сформировано и соответственно не предоставлено многодетным гражданам**.

При принятии Закона Самарской области от 08.07.2011 № 72-ГД «О внесении изменений в Закон Самарской области «О земле» не были просчитаны изначальная ограниченность имеющихся земельных ресурсов и связанные с

¹¹ Письмо первого заместителя Главы г.о. Самара Кудряшова В.В. от 28.02.2013г. исх. № 3-01-02/1768.

¹² Письмо заместителя министра имущественных отношений Самарской области Санникова М.В. от 12.02.2013г. исх. № 12/1537.

этим последствия декларирования права многодетных семей на получение земельных участков в наиболее привлекательных и густонаселённых муниципальных образованиях (особенно, в городских округах Самара, Тольятти).

Одним из выходов в сложившейся ситуации органы власти видят в определении территории, специально предназначенной для предоставления земельных участков многодетным семьям. В качестве такой территории в г.о. Самара рассматривается дачный массив вдоль Орлова Оврага в Красноглинском районе площадью 35,5 га. На этой территории в 2012 – 2013 гг. в два этапа планировалось формирование и постановка на кадастровый учёт сначала 58 земельных участков, а затем – ещё 392¹³.

По предложению региональных и муниципальных властей 680 га территории племенного совхоза «Кряж», находящейся в федеральной собственности, могут быть переоформлены и также переданы для использования многодетным семьям¹⁴.

Того же подхода придерживается и Администрация г.о. Тольятти. Единственной свободной территорией в границах городского округа Тольятти, является пока микрорайон Жигулёвское море, где возможно размещение малоэтажной и блокированной жилой застройки. В данную территорию входит квартал индивидуальной жилой застройки площадью 27,7 га.¹⁵ Мэрией г.о. Тольятти также прорабатывается вариант сотрудничества с администрацией муниципального района Ставропольский: предоставление части территории в обмен на подведение коммуникаций¹⁶.

Необходимо отметить, что одним из вариантов разрешения проблемы ограниченности земельных ресурсов в крупных городах региона может стать распределение земельных участков многодетным гражданам в соседних муниципальных образованиях. Поправками, внесёнными в Закон Самарской области «О земле», такая возможность предусмотрена: в случае отсутствия свободной территории в муниципальном районе (городском округе), где постоянно проживают многодетные граждане, им могут быть предоставлены земельные участки, сформированные на территории соседнего района или города, имеющего общие границы с муниципальным образованием, в котором такие граждане постоянно проживают и были поставлены на учёт¹⁷. Отсутствие в муниципалитете свободной территории, необходимой для формирования земельных участков, подтверждается соответствующим актом, утверждённым главой соответствующего муниципального района (городского округа).

¹³ Письмо заместителя министра строительства Самарской области Крикуненко А.А. от 08.02.2013г. исх. № 3/832.

¹⁴ Информация на сайте Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе: www.pfo.ru

¹⁵ Письмо заместителя Мэра г.о. Тольятти – руководителя аппарата Тарасова А.А. от 08.02.2013г. исх. № 1259/6.

¹⁶ Статья А.Тарханова «Решать следует без проволочек»//«Волжская коммуна» № 447 от 04.12.2012г.

¹⁷ В соответствии с частью 10 статьи 10.3 Закона Самарской области «О земле».

Сложности с предоставлением земли многодетным гражданам есть почти у всех крупных мегаполисов. Например, в Московской области в 2012 году на учёте в качестве нуждающихся в получении земельных участков стояло 9399 многодетных семей, а землей обеспечено лишь 1224 семьи. В связи с этим муниципальным образованиям Подмосковья приходится искать различные пути реализации Закона: уплотнение садоводческих товариществ, перевод земли из федеральной собственности в муниципальную, а также поиск участков «на стороне»¹⁸.

Пока наиболее успешным опытом разрешения данной проблемы обладает Республика Татарстан. По состоянию на 13.03.2013 г. по принятым заявлениям от многодетных граждан на получение земельных участков принято решений о включении в списки 20 280 заявителей, в том числе по г. Казани – 3 966, по г. Набережным Челнам – 2 392 заявителей. И при этом в республике уже сформировано и поставлено на кадастровый учёт 22 283 земельных участков, в том числе в столице Татарстана - 1 952 земельных участков. И вот – результат: в 43 муниципальных районах Республики Татарстан уже предоставлено в собственность многодетным семьям 16 499 земельных участков - это 81,36% от числа семей, стоящих в списках¹⁹. При этом для удобства заявителей информация о движении очередности открыта через сеть «Интернет». Списки уникальных учётных номеров граждан с указанием очередности размещаются на официальном сайте муниципального образования и подлежат обновлению по мере включения граждан в списки и предоставления им земельных участков.

Но и в муниципальных образованиях Самарской области с менее крупными населёнными пунктами соотношение потребности многодетных семей в земельных участках под жилищное строительство и показателей их фактического предоставления выглядит не менее удручающе. Скорее, эту ситуацию можно охарактеризовать как «не предоставление».

Например, по данным на 01.08.2013 г. в г.о. **Жигулевск** при наличии 204 многодетных граждан, поставленных на очередь, **земельный участок получили только 4 семьи. В Новокуйбышевске** поставлено на учёт 202 многодетных семьи, но **участки получили только 17. В Волжском районе** на учёте стоит 528 многодетных семей, **56 участков** предоставлено. В **Красноярском районе** 443 семьи стоят в очереди, а **участок был предоставлен только 4 семьям. В Ставропольском районе** из общего количества 620 семей – **очередников было предоставлено только 29 земельных участков. А в Челно-Вершинском районе**, как выяснилось в ходе прокурорской проверки, не только не

¹⁸ Андреева В.Ю. «Об обеспечении права многодетных семей на бесплатное предоставление земельных участков» // Вестник Уполномоченного по правам человека в Московской области. 2012. № 3. С. 31-36.

¹⁹ Сайт Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан <http://mzio.tatarstan.ru/rus/index.htm/news/186760.htm>.

формировались земельные участки, но даже не направлялись заявки на получение субсидии для их формирования²⁰.

В целом в Самарской области количество семей, имеющих трёх и более детей, по состоянию на 01.01.2013 составило 13 516 семей, подали заявки на предоставление земельных участков 5 169 человек, на учёт для предоставления земельного участка поставлено 4 559 человек. При этом число многодетных граждан, подающих заявления на предоставление земельного участка, неуклонно растёт.

По данным на 01.08.2013 г. общее количество многодетных семей в Самарской области составило 14 969. Из них 6803 семьи изъявили желание получить земельный участок, на учёт для предоставления земельного участка поставлено 5715 семей.

Вместе с тем, на 1 января 2013 года во всех муниципальных образованиях Самарской области было поставлено на кадастровый учёт 340 земельных участков, из них предоставлен в собственность граждан 201 земельный участок.²¹

По состоянию на 1 августа 2013 года в Самарской области (сведения нарастающим итогом за весь период реализации меры поддержки): 991 земельный участок поставлен на кадастровый учёт, предоставлено 317 земельных участков многодетным семьям.

В этой связи представляется необходимой скорейшая оценка соответствия фактически заявленной потребности в земельных участках многодетных семей наличию имеющихся свободных земельных ресурсов, которые могут быть в ближайшей перспективе преобразованы в сформированные земельные участки и предоставлены гражданам, имеющим трёх и более детей.

III. Проблемы формирования и предоставления земельных участков многодетным гражданам

Представленная органами местного самоуправления информация о бесплатном предоставлении земельных участков гражданам, имеющим трёх и более детей, свидетельствует буквально о единичных случаях предоставления земельных участков. Объективные трудности этого процесса, главным образом, связаны с отсутствием необходимой информации в открытом доступе.

На проблему недостаточного информирования и понимания гражданами механизма самостоятельного формирования земельного участка, а также порядка оформления требуемых для этого документов, указывает ряд обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Самарской области²².

Например, гражданин Л. в своем обращении к Уполномоченному сообщил, что его многодетная семья была поставлена в очередь для бесплатного

²⁰ Сайт прокуратуры Самарской области: <http://www.samproc.ru>

²¹ Письмо заместителя министра строительства Самарской области Крикуненко А.А. от 08.02.2013г. исх. № 3/832.

²² Обращение Б. вх. № 954/Б-12 от 05.09.2012 г.; обращение К. вх. № 996/К-12 от 12.09.2012г.; обращение С. вх. № 997/С-12 от 12.09.2012г.

получения земельного участка в городском округе Самара и Волжском районе Самарской области.²³ Однако ни в одном из муниципалитетов при подаче заявления ему не была разъяснена возможность самостоятельного поиска земельного участка, которая была на тот момент предусмотрена законодательством, не говоря уже о документации, которую для этого необходимо собрать. Об этой возможности и связанной с ней процедурами он узнал только в аппарате Уполномоченного по правам человека в Самарской области, обратившись в связи с неопределённостью сроков предоставления ему сформированного земельного участка.

Имели место ситуации, когда вместо поддержки многодетных семей чиновники муниципальных администраций совершали прямо противоположные действия. В Сызранском районе шесть многодетных жителей желали приобрести свободные участки с самостоятельным оформлением границ земельных участков. Однако при обращении граждан в администрацию информацию о наличии свободных земельных участков им не предоставили, тем самым скрыв свободный земельный фонд²⁴.

Имеют место случаи злоупотребления со стороны отдельных должностных лиц.

Прокуратурой Красноярского района Самарской области рассмотрено обращение жительницы района о необоснованном отказе в предоставлении её многодетной семье земельного участка. Проверкой установлено, что заявительница имеет трёх детей и в соответствии с положениями Земельного кодекса Российской Федерации обладает правом на бесплатное приобретение земельного участка. В нарушение требований закона органами местного самоуправления принято решение об отказе в предоставлении многодетной семье земельного участка на территории сельского поселения Светлое Поле муниципального района Красноярский. По итогам проверки прокуратурой района в адрес главы администрации муниципального района Красноярский внесено представление об устранении нарушений закона.²⁵

При подобной мотивации чиновников ничего удивительного, что граждане испытывают сложности при получении земельных участков – об этом свидетельствует анализ жалоб от многодетных родителей к Уполномоченному, поступивших в период 2012 – первой половины 2013 г.

Например, в адрес Уполномоченного по правам человека в Самарской области поступило обращение гражданина К. по вопросу бесплатного предоставления в собственность земельного участка его многодетной семье²⁶. Супруга заявителя обращалась по данному вопросу в администрацию Красноярского района Самарской области с заявлением о выделении её семье земельного участка в собственность по адресу: п. Светлое Поле, ул. 70 лет

²³ Обращение Л. вх. № 465/Л-13 от 20.05.2013г.

²⁴ Сайт прокуратуры Самарской области: <http://www.samproc.ru/>

²⁵ По информации на сайте прокуратуры Самарской области <http://www.samproc.ru/news/94/4063/>

²⁶ Обращение К. вх. № 334/К-13 от 08.04.2013 г.

Октября либо по ул. Полевой. Однако в предоставлении данных участков ей было отказано. После напоминания Уполномоченным Главe муниципального района Красноярский Могиачеву В.Н. о режиме наибольшего благоприятствования многодетным семьям, обозначенном в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30.11.2010 г., заявителю на личном приеме в администрации Красноярского района был тут же предложен для оформления испрашиваемый земельный участок для оформления в собственность бесплатно²⁷.

На сегодняшний день можно констатировать отсутствие в законодательстве чётко обозначенного целеполагания в действиях органов публичной власти, декларировавших бесплатное предоставление земельных участков многодетным гражданам. В частности, не понятно, предоставляются ли земельные участки исключительно как некий имущественный пай или как основа для дальнейшего развития многодетной семьи (например, для улучшения жилищных условий, рекреации многодетной семьи, решения продовольственных проблем).

При первом подходе становится не важно, как распорядится землёй многодетная семья. Если чиновники исходят исключительно из обслуживания идеи государственной заботы о многодетных семьях, то речь может идти о бесплатном предоставлении не пригодившегося до сегодняшнего дня государству имущества. Соответственно участки могут быть предоставлены в непривлекательной местности (заболоченные земельные участки, участки «вытянутой» формы, участки вдали от инфраструктуры и т.п.). И даже расчёт на последующее их вовлечение в имущественный оборот (уж если на них нет смысла строить дом) весьма сомнителен в связи с естественным отсутствием спроса на них. В этой ситуации очевидны минимальные социальный и экономический эффекты или отсутствие указанных эффектов как таковых. Отсутствие социального эффекта заключается в невозможности как нормального использования земельного участка новым собственником, так и продажи земельного участка. Отсутствие экономического эффекта выражается в ничтожной вероятности уплаты земельного налога новым собственником подобного имущества, так как человек получает не столько материальное благо, сколько бремя.

Например, гражданка К. в своем обращении к Уполномоченному по правам человека в Самарской области указала, что её многодетная семья хотела оформить бесплатно земельный участок под строительство дома, однако семье был отведен участок, где отсутствуют коммуникации и дороги, нет подъезда к участку²⁸.

²⁷ Письмо Главы муниципального района Красноярский Самарской области В.Н. Могиачева от 21.05.2013г. исх. № 38.

²⁸ Жалоба К. вх. № 645/К-12 от 04.06.2012г.

Хотели одорошит бесплатно участка,
 под строительство дома, отнять утишим
 права человека, отвести участок за
 рекой Сухая Везовка, где отсутствует
 коммуникации и строительство дома.
 Участки не ходят в поле
 отсутствуют дороги и порезы,
 участку.

645 К-12
 04 06 12

При ином подходе, когда создаются предпосылки для максимального достижения социального и экономического эффектов, очевидна необходимость инфраструктурного обеспечения сформированных земельных участков. Учитывая социальную ориентированность идеи бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям, затраты инфраструктурного обеспечения должны лечь на публичную власть, а не на граждан. Зато и вовлеченность соответствующих земельных участков в имущественный оборот со всей вытекающей из неё экономической (не говоря уже о социальной) отдачей в виде земельного налога, а впоследствии, вероятно, и налога на имущество физических лиц будет реальной, а не эфемерной.

Целесообразно формирование земельных участков для многодетных семей целыми анклавами с уже подведенными коммуникациями для индивидуального жилищного строительства, как например, в коттеджном поселке Звездный муниципального района Красноярский Самарской области. Посёлок строится на основе частно-государственного партнерства. Благодаря поддержке властей проект не превратился в долгострой, инженерная инфраструктура готова на 100% - деньги на строительство дорог, газо- и водопровода, очистных сооружений и канализации предприниматели получали за счёт субсидий из областного бюджета.



*Преимущество
 качественного и
 доступного жилья в п.
 Звездный уже оценили
 многие молодые семьи
 (Жителям губернии –
 доступное жилье по
 высшему классу
 //Комсомольская
 правда. 11 декабря
 2012 г.)*

Нужно отметить, что региональное законодательство, определяющее порядок работ по формированию земельного участка для его бесплатного предоставления в собственность многодетных граждан под строительство (часть 11 статьи 10.3 Закона Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле») требует от муниципальных администраций подготовить документы, содержащие необходимые сведения для государственного кадастрового учёта и постановки на кадастр, и определить технические условия подключения объектов к инженерно - техническим сетям, а также плату за их подключение. Вместе с тем это совсем не означает собственно подключения к сетям инженерно-технического обеспечения за счёт бюджетных средств.

В то же время, Областной целевой программой «Стимулирование развития жилищного строительства в Самарской области» на 2011-2015 годы²⁹ предусмотрено, что в целях оказания поддержки гражданам, имеющим трёх и более детей, органы местного самоуправления должны организовать работу по предоставлению в соответствии с утверждённым перечнем земельных участков, обеспеченных коммунальной инфраструктурой, либо осуществлять строительство инженерных сетей на данных земельных участках за счёт средств областного и местных бюджетов, организаций коммунального комплекса.

Федеральный закон от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (ст. 14) установил, что принятие органом государственной власти субъекта Российской Федерации решений о предоставлении земельных участков, находящихся в федеральной собственности, гражданам, имеющим трёх и более детей, или жилищно-строительным кооперативам, создаваемым из числа таких граждан, для жилищного строительства допускается только после обеспечения указанных земельных участков объектами инфраструктуры в соответствии с параметрами планируемого строительства систем инженерно-технического обеспечения. Исполнение данных законодательных предписаний позволяет создавать действительно реальную основу для дальнейшего развития многодетной семьи.

IV. Вопросы налогообложения, связанные с процедурой предоставления земельного участка

Длительное время предметом обсуждения была необходимость внесения изменений в налоговое законодательство в части освобождения от уплаты налога на доходы физических лиц многодетных семей, получивших бесплатно землю в собственность.

Нерешенность данного вопроса порождала и обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Самарской области, в связи с непониманием ими сути бесплатного предоставления земли, в случае необходимости за неё уплачивать подоходный налог³⁰, сумма которого для семейного бюджета большинства многодетных граждан являлась значительной.

²⁹ Утверждена Постановлением Правительства Самарской области от 29.10.2010 № 576.

³⁰ Обращение С. вх. № 441/С-12 от 15.05.2012г., обращение Н. вх. № 563/Н-12 от 14.06.2012г.

Налоговая ставка устанавливалась в размере 13 процентов от кадастровой стоимости земельного участка.

В 2012 году данный вопрос был разрешен принятием Федерального закона от 29.11.2012 № 205-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», согласно которому вступила в силу новая редакция пункта 41 статьи 217 Налогового кодекса Российской Федерации. С 1 января 2009 года освобождены от обложения налогом на доходы физических лиц доходы, полученные налогоплательщиком в собственность бесплатно в виде жилого помещения и (или) земельного участка из государственной или муниципальной собственности в случаях и порядке, установленных законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 7 статьи 78 Налогового кодекса РФ заявление о возврате суммы излишне уплаченного налога может быть подано в течение трех лет со дня уплаты указанной суммы.

В этой связи ФНС России поручило организовать работу по информированию граждан, получивших вышеуказанный доход и уплативших с него соответствующую сумму налога на доходы физических лиц, о том, что указанные лица в целях возврата суммы уплаченного ими налога вправе представить налоговую декларацию по форме 3-НДФЛ в налоговый орган по месту жительства.³¹

V. Информированность населения о мерах социальной поддержки по предоставлению земельных участков для многодетных граждан: как можно встать на учёт?

Легко ли встать на учёт многодетным семьям, рассчитывающим получить от государства земельные участки? Распространенные нарушения со стороны местных властей – это длительные сроки постановки на учёт в нарушение установленных региональным законодательством сроков, нарушения сроков при направлении запросов, уведомлений и т.д. Подобные нарушения установленных сроков были выявлены в ходе прокурорских проверок в г. Тольятти, Приволжском, Камышлинском, Красноармейском, Богатовском, Хворостянском, Исаклинском, Сызранском, Ставропольском районах.³²

По данным прокуратуры Самарской области, не соответствуют требованиям Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части соблюдения порядка и сроков рассмотрения жалоб получателей услуг отдельные положения регламентов муниципальных районов Челно-Вершинский, Нефтегорский, Приволжский, Шенталинский, Большечерниговский, Шигонский, Борский, Клявлинский, городских округов Тольятти, Жигулевск.

³¹ Письмо Федеральной налоговой службы России от 12.12.2012 г. № Н ЕД-4-3/21192@ «О налоге на доходы физических лиц».

³² Сайт прокуратуры Самарской области: <http://www.samproc.ru>.

Установленные регламентами муниципальных районов Сергиевский, Кошкинский, Нефтегорский сроки рассмотрения заявлений граждан не соответствуют требованиям законодательства.

Органами прокуратуры всего внесено 23 представления в адрес органов местного самоуправления, принесено 37 протестов, возбуждено 11 дел об административных правонарушениях по ч.1 ст. 19.9 КоАП РФ за нарушение сроков рассмотрения заявлений (ходатайств) о предоставлении земельных участков³³.

Чиновники не торопятся разъяснить появившиеся возможности населению. Как показывает практика обращения граждан, имеющих трёх и более детей, с жалобами к Уполномоченному по правам человека в Самарской области, в их основе лежат следующие проблемы:

1) отсутствие доступной, понятной информации о способах реализации права на бесплатное получение в собственность земельных участков и последствиях бесплатного получения земельного участка (так, зачастую у граждан отсутствует понимание того, что значит формирование земельного участка; отсутствует также информация о том, что бесплатное получение гражданами земельного участка влечёт за собой в последующем уплату земельного налога);

2) не реализованные ожидания граждан по предоставлению им сформированных органами власти земельных участков в пределах границ населённых пунктов, в которых они проживают и с наличием транспортной и инженерной инфраструктуры в непосредственной близости от предоставляемого земельного участка;

3) отсутствие готовности местных властей разъяснять многодетным гражданам положения законодательства о предоставлении земельных участков (такие обязанности не зафиксированы в законодательстве, но разве это не вытекает из всей идеологии социальной поддержки населения?!).

Анализ интернет-сайтов администраций муниципальных образований Самарской области показал, что в большинстве из них отсутствует выделенная специальным блоком информация для многодетных граждан, нет пошаговых инструкций о порядке обращения по вопросам формирования и предоставления земельных участков в органы местного самоуправления. Административные регламенты о предоставлении земельных участков в собственность граждан, имеющих трёх и более детей, размещены в глубине различных разделов сайтов, в основном касающихся нормативных правовых актов органов местного самоуправления – и это значительно затрудняет поиск данных регламентов гражданами, не говоря уже о понимании их содержания в переводе с юридического языка.

В связи с этим, полагаю необходимым рекомендовать органам местного самоуправления Самарской области сделать информацию для многодетных граждан на официальных сайтах муниципальных образований более доступной, выделить отдельным блоком на главных страницах сайтов, включить в данные

³³ Сайт прокуратуры Самарской области: <http://www.samproc.ru>.

разделы не только административные регламенты, но и необходимые пояснения, инструкции, схемы по механизму формирования земельных участков, постановке на учёт в целях получения участка и требуемой документации в наглядной форме.

Также необходимо опубликовывать информацию о наличии на территории муниципальных образований сформированных земельных участков для граждан, имеющих трёх и более детей. Данная обязанность предусмотрена в пункте 6 статьи 10.3 Закона Самарской области «О земле»: Правительство Самарской области или уполномоченный им орган исполнительной власти Самарской области публикует в газете «Волжская коммуна» и размещает в сети Интернет информацию о земельных участках для многодетных граждан. Указанная информация подготавливается на основе информации, представляемой органами местного самоуправления.

Следует создать возможности для отслеживания с помощью сети Интернет движения своей очерёдности многодетным гражданам, состоящим на учёте в целях получения сформированных земельных участков.

В городском округе Самара с целью информирования граждан, стоящих на учёте, о состоянии очереди был разработан и введён в эксплуатацию электронный реестр, позволяющий оперативно размещать информацию на официальном сайте администрации городского округа Самара³⁴. Каждый стоящий на учёте получает уникальный идентификационный номер, позволяющий узнать свою очерёдность, при этом информация о других гражданах остается недоступной³⁵. Представляется, что такая возможность отслеживания своей очерёдности должна быть предоставлена для всех многодетных граждан в Самарской области, ожидающих предоставления земельного участка. Ведь по открытости и прозрачности данной процедуры можно судить о реальной работе органов власти на территории региона по претворению в жизнь президентской инициативы государственной поддержки многодетных семей.

Немаловажный вопрос для многодетных родителей: а сколько стоит встать в очередь на получение участка? На первый взгляд – это совершенно бесплатно. Но нужно предоставить определённые документы – и здесь некоторые многодетные семьи столкнулись с определенными затратами, например, за получение выписки о правах на объекты недвижимости. В то время как сведения из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним могут быть запрошены органами в рамках межведомственного взаимодействия.

С учётом особенностей менталитета наших правоприменителей, будет не лишним законодательное закрепление обязанности органов местного самоуправления по информированию граждан о процедурах и результатах

³⁴ Сайт администрации городского округа Самара <http://www.city.samara.ru>.

³⁵ Письмо первого заместителя Главы г.о. Самара Кудряшова В.В. от 28.02.2013г. исх. № 3-01-02/1768.

предоставления земельных участков бесплатно в собственность многодетным семьям.

VI. Юридические коллизии правового регулирования и недостаточная сформированность нормативно-правовой базы по вопросам предоставления земельных участков многодетным гражданам

Анализ регионального законодательства по вопросу предоставления земельных участков многодетным гражданам показывает, что некоторые положения содержат противоречия и коррупциогенные факторы.

Так, минимальный и максимальный размеры земельных участков, которые бесплатно предоставляются в собственность гражданам, имеющим троих и более детей, составляют соответственно 0,03 и 0,1 гектара³⁶.

При этом земельные участки могут предоставляться для различных целей (для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, дачного строительства, огородничества, садоводства, животноводства и др.). Как правило, земельные участки для индивидуального жилищного строительства должны быть предоставлены в черте населённого пункта в условиях более развитой инженерной инфраструктуры, чем все остальные земельные участки. Принимая во внимание различную ценность земельных участков, было бы более рациональным конкретизировать предельные размеры земельных участков в зависимости от целей их предоставления и места нахождения. Одно дело - максимальный размер земельных участков, предоставляемых под индивидуальное жилищное строительство, и совсем другое - для сельскохозяйственного производства или для рекреации: они могут иметь больший гарантированный минимальный размер. Вышеуказанная дифференциация позволила бы сформулировать понятные гражданам подходы в предоставлении земельных участков разной площади.

В настоящее время действующему Закону Самарской области «О земле» в новой редакции от 15.07.2013 г. противоречат отдельные положения Постановления Правительства Самарской области от 30.12.2011 № 914 «Об утверждении Порядка постановки на учёт граждан, имеющих троих и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», а также Административного регламента министерства строительства Самарской области³⁷.

³⁶ Статья 14.1 Закона Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле».

³⁷ Например, пункты 3 и 8 Постановления Правительства Самарской области от 30.12.2011 № 914 и пункт 2.7.2 Приказа министерства строительства Самарской области от 23.03.2012 № 69-п «Об утверждении Административного регламента предоставления министерством строительства Самарской области государственной услуги по предоставлению в собственность граждан, имеющих троих и более детей, бесплатно сформированных земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена на территории городского округа Самара для индивидуального жилищного строительства».

Ещё одно упущение: в пункте 6 Порядка постановки на учёт граждан, имеющих троих и более детей, утверждённого постановлением Правительства Самарской области от 30.12.2011 № 914, отсчёт дней при постановке на учёт заявителя осуществляется не в привязке ко дню поступления от него документов, а ко дню поступления информации от органа записи актов гражданского состояния о наличии (отсутствии) факта лишения родительских прав заявителя, а также об отмене усыновления ребенка. При этом предельный срок предоставления услуги по постановке заявителя на учёт постановлением Правительства Самарской области № 914 не определён. Такой подход не соотносится со стандартами регулирования предоставления государственных (муниципальных) услуг³⁸. Ответ на межведомственный запрос может быть вообще не получен или не получен в разумный срок. Однако по смыслу части 6 статьи 7.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» это не может служить препятствием в предоставлении государственной (муниципальной) услуги. Следовательно, срок предоставления государственной (муниципальной) услуги не может зависеть от времени поступления ответа на межведомственный запрос. Полагаем целесообразным нормативно зафиксировать максимальный срок принятия решения о постановке на учёт многодетных граждан, желающих получить земельные участки.

Двусмысленно может быть прочитано такое основание для отказа в постановке на учёт заявителей, как «наличие (отсутствие) факта лишения родительских прав Заявителя в отношении детей, документы на которых представлены Заявителем»³⁹. Не вызывает сомнений, что лишение родительских прав должно влечь за собой отказ в постановке заявителя на учёт. Но почему к отказу должно повлечь отсутствие такого факта?! Скорее всего, это юридическая оплошность, но возможности для отказов она создает весьма широкие.

Представляется не вполне обоснованным подход, при котором поставленному на учёт заявителю даётся всего 3 рабочих дня для подачи заявления на бесплатное предоставление сформированного земельного участка⁴⁰. К тому же, не учитывается уважительность или неуважительность пропуска заявителем данного срока. Представляется, что закрепление сроков выполнения гражданами определённых действий для получения мер социальной

³⁸ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

³⁹ Пункт 8 «Порядка постановки на учёт граждан, имеющих троих и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», утверждённого Постановлением Правительства Самарской области от 30.12.2011 № 914.

⁴⁰ Абзац 2 пункта 12 «Порядка постановки на учёт граждан, имеющих троих и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности», утверждённого Постановлением Правительства Самарской области от 30.12.2011 № 914.

поддержки должно соотноситься с их реальными возможностями и поддерживать их доверие к закону и действиям государства.

Бесспорно то, что срок представления заявителем заявления о предоставлении земельного участка не может быть чрезмерно большим, однако он должен учитывать необходимость закрепления достаточного времени для фактического уведомления⁴¹ заявителя, принятия заявителем взвешенного решения. Если заявитель находится в отъезде, но был, например, извещён родственником о получении уведомления, он должен иметь возможность подготовки и направления по почте нотариально удостоверенной доверенности своему представителю, который сможет подать заявление о предоставлении земельного участка от имени заявителя. Полагаем, что 30-дневный срок является достаточным для совершения всех необходимых действий. При этом установленная в Постановлении Правительства Самарской области № 914 обязанность направления заявителю уведомления по почте должна быть продублирована обязанностью должностных лиц органов местного самоуправления уведомления заявителя по телефону и по электронной почте (если они указаны).

При этом нормативный акт не определяет всех последствий не соблюдения трёхдневного срока подачи заявления. В итоге - непонятно: остается ли промедливший с подачей указанного заявления заявитель на учёте или он снимается с учёта⁴². Неопределённость содержания этих правовых норм влечёт неоднозначное их понимание, а значит, создаёт возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения.

Представляется, что административные процедуры по бесплатному предоставлению земельных участков многодетным семьям, которые получили разное отражение в муниципальных нормативных правовых актах, могли быть унифицировано прописаны в областном нормативном правовом акте. Тем более что полномочия по регулированию порядка бесплатного предоставления земельных участков многодетным семьям делегированы федеральным законом органам государственной власти субъектов Российской Федерации⁴³. Данное предложение связано с различными дефектами муниципального нормотворчества, основные из которых отражены ниже.

Ряд муниципальных нормативных правовых актов в противоречие федеральному и региональному законодательству предусматривает бесплатное предоставление земельных участков гражданам, имеющим троих и более детей,

⁴¹ Конечно, увеличение срока подачи заявления о предоставлении земельного участка не может учитывать всех возможных периодов отъездов граждан с места жительства. Однако при формулировании правовых норм в интересах всех заявителей, состоящих на учёте, речь не идёт об учёте всевозможных отлучек заявителей, речь идёт о закреплении разумного срока для фактического уведомления и соответствующего реагирования заявителя.

⁴² Кстати, в пункте 8 утверждённого постановлением Правительства Самарской области № 914 Порядка **не** указано такое основание снятия с учёта заявителя, как просрочка подачи заявления о предоставлении земельного участка после уведомления его о наличии сформированных земельных участков.

⁴³ Абзац второй пункта 2 статьи 28 Земельного кодекса Российской Федерации.

исключительно для индивидуального жилищного строительства (например, муниципальные нормативные правовые акты городских округов Тольятти, Похвистнево, муниципальных районов Безенчукский, Борский, Похвистневский, Сызранский, Шенталинский). Между тем цели использования предоставляемых многодетным семьям земельных участков шире и должны определяться самими гражданами, желающими получить бесплатно земельные участки.

Факты несоответствия нормативно-правовых актов местного самоуправления действующему законодательству были выявлены и при проверке их органами прокуратуры Самарской области. На все выявленные незаконные правовые акты принесены протесты.

В нарушение требований закона в регламентах в качестве лиц, которым осуществляется предоставление земельных участков, не указаны граждане, чьи дети достигли возраста 18 лет, но продолжают обучение в образовательных учреждениях по очной форме обучения (до достижения ими возраста 23 лет) – Хворостянский, Красноармейский, Нефтегорский районы, г.о. Чапаевск.⁴⁴

В отдельных случаях в муниципальных нормативных правовых актах нашли отражение положения об обязательном представлении многодетными гражданами документов, представление которых, согласно постановлению Правительства Самарской области № 914, не является необходимым. В частности, согласно данному постановлению, должен быть предоставлен документ, подтверждающий факт постоянного проживания заявителя на территории Самарской области не менее пяти лет. Для постановки на учёт нужны также сведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним о наличии у заявителя и его супруги земельного участка с аналогичным видом использования и указанием основания приобретения, выданные не ранее чем за тридцать дней до даты подачи заявления. Но в постановлении сказано, что они могут быть представлены заявителем, либо запрошены в рамках межведомственного взаимодействия. Требование обязательного представления указанных документов самими гражданами недопустимо, так как они могут быть запрошены в порядке межведомственного взаимодействия.

Однако в отдельных случаях в утверждённых муниципальными правовыми актами формах подаваемых гражданами заявлений предусмотрено приложение вышеуказанных документов к заявлению, что может быть истолковано как однозначное требование представления соответствующих документов самим заявителем⁴⁵.

⁴⁴ Сайт прокуратуры Самарской области: <http://www.samproc.ru/>

⁴⁵ Например, Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 21.02.2012 № 500-п/1 «Об утверждении формы заявления о постановке на учёт граждан, имеющих троих и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

Указанные несовершенства муниципального нормотворчества дезориентируют людей в требованиях законодательства, применимого к их ситуации.

В некоторых случаях муниципальные нормативные правовые акты не учитывают положений актов земельного законодательства, применяемых в системной взаимосвязи. Так, например, в муниципальном районе Кинельский многодетные граждане должны осуществлять подготовку схемы расположения испрашиваемых земельных участков на кадастровом плане за свой счёт⁴⁶. Между тем необходимо учитывать, что согласно областному закону, если заявители рассчитывают получить участок, сформированный органами местного самоуправления, то затраты на его формирование имеют бюджетное происхождение. Таким образом, вменение в обязанность гражданам, имеющим троих и более детей, осуществить подготовку схемы расположения испрашиваемых земельных участков на кадастровом плане, означает наличие завышенных требований к ним⁴⁷.

В некоторых муниципальных образованиях в качестве основания для отказа в предоставлении земельных участков многодетным гражданам предусмотрено наличие судебных актов и решений правоохранительных органов, препятствующих предоставлению данной муниципальной услуги. Такая особенность существует в Кинельском и Исаклинском районах Самарской области⁴⁸. Однако, во-первых, из содержания соответствующих положений неясно, о каких именно решениях идёт речь и каким образом они затрагивают вопросы, изложенные в заявлении о предоставлении земельного участка. Подобный подход в правовом регулировании никак не соотносится с общеправовым критерием формальной определённости, ясности, недвусмысленности правовой нормы.

В муниципальном районе Похвистневский требуется согласование заявления о предоставлении земельного участка многодетной семье с главой сельского поселения, входящего в состав соответствующего муниципального района⁴⁹. Но органы, предоставляющие муниципальные услуги, не вправе требовать от заявителей совершения действий, необходимых для получения этих услуг⁵⁰. К таким действиям относятся различные дополнительные согласования и

⁴⁶ Административный регламент, утверждённый постановлением Администрации муниципального района Кинельский Самарской области от 05.05.2012 № 649.

⁴⁷ См. подпункт «а» пункта 4 методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверждённой Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

⁴⁸ Административный регламент, утверждённый Постановлением Администрации муниципального района Кинельский Самарской области от 05.05.2012 № 649. Административный регламент, утверждённый Постановлением администрации муниципального района Исаклинский Самарской области от 19.10.2011 № 957.

⁴⁹ Административный регламент утверждён Постановлением администрации муниципального района Похвистневский Самарской области от 23.01.2012 № 23.

⁵⁰ В соответствии с пунктом 3 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

обращения в иные органы власти⁵¹. Так что подачу заявления совсем не требуется согласовывать с главами поселений.

В некоторых административных регламентах не конкретизированы требования к перечню документов, которые должны быть представлены многодетными гражданами, желающими бесплатно получить земельные участки. В частности, в муниципальном нормативном правовом акте Безенчукского района⁵² содержится положение о том, что заявителями должны быть представлены документы, подтверждающие основания для предоставления земельного участка в соответствии с Законом Самарской области «О земле». Отсутствие конкретных требований к представляемым для предоставления муниципальной услуги документам противоречит пункту 6 статьи 14 указанного Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ и создает для правоприменителей широкие пределы субъективного усмотрения.

Принятие административных регламентов в муниципальных образованиях оказалось весьма затянутым. Большинство из них было принято только весной – летом 2012 года. И это стало ещё одной причиной неоправданных ожиданий многодетных семей по получению земельных участков.

В городском округе Сызрань, муниципальных районах Алексеевский, Борский был предпринята попытка урегулирования вопросов бесплатного предоставления земельных участков в отношении сразу всех категорий граждан, которым положена такая мера социальной поддержки. Такой подход, может быть, и является оптимальным с точки зрения экономии усилий органов местного самоуправления на разработку муниципальных нормативных правовых актов, однако он усложняет восприятие норм, регулирующих соответствующие административные процедуры, гражданами, не обладающими специальными познаниями в области земельного законодательства.

В настоящее время в связи с принятием новой редакции Закона Самарской области «О земле» в июле 2013 года, существенным образом изменившей процедуру предоставления земельных участков бесплатно многодетным гражданам, особо актуальна необходимость приведения нормативно-правовых актов в соответствие с действующим законодательством в данной сфере правового регулирования. Указанные выше юридические коллизии могут быть устранены в ходе данной работы по совершенствованию регионального и муниципального нормотворчества.

И, главное, коренным образом должно быть изменено отношение муниципальных служащих к заявителям из числа многодетных семей, которые пока нередко рассматриваются как просители или даже досадная помеха в более выгодном распределении земли.

⁵¹ Исключение составляет получение документов и информации, предоставляемых в результате предоставления таких услуг, включенных в перечни, указанные в части 1 статьи 9 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

⁵² Административный регламент утверждён Постановлением администрации муниципального района Безенчукский Самарской области от 05.06.2012 № 810.

Заключение

С учётом изложенного, представляются необходимыми следующие рекомендации органам государственной власти и местного самоуправления:

Самарской Губернской Думе:

1) Рассмотреть вопрос о внесении изменений в статью 14.1 Закона Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле» в части дифференциации предельных (максимального и минимального) размеров земельных участков в зависимости от целей их предоставления и места нахождения.

Правительству Самарской области:

1) Привести в соответствие с действующим законодательством Постановление Правительства Самарской области от 30.12.2011 № 914 «Об утверждении Порядка постановки на учёт граждан, имеющих троих и более детей, желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности».

Рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанный Порядок в части:

- определения количества дней для принятия решения о постановке на учёт граждан, имеющих троих и более детей и желающих бесплатно приобрести сформированные земельные участки, в зависимости не от дня поступления информации от органов записи актов гражданского состояния (пункт 6 утверждённого названным постановлением Порядка), а от даты подачи указанными гражданами заявлений об их постановке на учёт;

- исключения из первого абзаца пункта 8 указанного Порядка слова «(отсутствие)».

2) Провести оценку соответствия фактически заявленной потребности в земельных участках многодетных семей наличию имеющихся свободных земельных ресурсов на конкретных территориях Самарской области с целью рациональной организации работы по формированию земельных участков для многодетных граждан по муниципальным образованиям.

3) Рассмотреть возможность оказания правовой и инвестиционной поддержки при создании многодетными семьями кооперативов и иных форм коллективного участия в строительстве.

4) Рассмотреть возможность льготного кредитования многодетных семей для оказания им поддержки в строительстве жилья либо дачных домов на предоставленных земельных участках.

Министерству строительства Самарской области:

1) Привести в соответствие с действующим законодательством Приказ министерства строительства Самарской области от 23.03.2012 № 69-п «Об утверждении Административного регламента предоставления министерством строительства Самарской области государственной услуги по предоставлению в собственность граждан, имеющих троих и более детей, бесплатно

сформированных земельных участков из земель, государственная собственность на которые не разграничена на территории городского округа Самара, для индивидуального жилищного строительства».

Органам местного самоуправления:

1) Привести муниципальные нормативные правовые акты (в частности административные регламенты) по вопросам предоставления гражданам, имеющим трёх и более детей, земельных участков в собственность бесплатно, в соответствии с требованиями Закона Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле» в действующей редакции.

2) На официальных сайтах муниципальных образований разместить отдельным блоком наглядную информацию в общедоступной и понятной форме о механизме предоставления земельных участков многодетным гражданам:

- опубликовать административный регламент, пояснения к нему либо схематичное разъяснение процедуры оформления земельных участков в собственность;

- создать возможность многодетным гражданам, вставшим на учёт для получения земельного участка, контролировать движение своей очерёдности с помощью сети Интернет.

3) Провести мониторинг земель по каждому муниципальному образованию с целью выявления свободных земельных участков, которые могут в будущем предоставляться многодетным семьям, в том числе анклавным способом с централизованным строительством жилья.