

Совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросу льготного предоставления земельных участков

Действующим земельным законодательством определены случаи предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно и в аренду без проведения торгов. Определены условия предоставления земельного участка в безвозмездное пользование. Льготное предоставление земельных участков определяется субъектным составом земельно-имущественных отношений, а также целевым назначением земельного участка.

Выделяются отдельные категории населения, имеющие льготы при получении земельных участков в рамках социальной поддержки (многодетные семьи, молодые семьи, дети-сироты, инвалиды); граждане, имеющие специальные статусы (Герои, полные кавалеры ордена Славы, некоторые категории военнослужащих, ветераны); лица, имеющие основания бесплатного получения земельных участков в случаях, установленных земельным законодательством (земельные участки из состава земель сельскохозяйственного назначения, ранее предоставленные в пожизненное наследуемое владение); участники национальных проектов ("Дальневосточный" и "Арктический" гектар).

Для разных категорий льготников федеральными законами, устанавливающими меры их социальной поддержки, предусмотрены различные цели предоставления земельных участков (для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества) и права, на которых земельные участки могут предоставлены.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются отдельным категориям граждан в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных федеральными законами, а также в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Законодательство субъектов Российской Федерации в данной сфере призвано учитывать региональные особенности использования и охраны земель.

Земельный кодекс Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и федеральные законы, устанавливая право льготных категорий граждан на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в собственность или аренду, не устанавливают очередность реализации данного права между различными категориями льготников, а также не предусматривают право субъектов Российской Федерации на установление порядка и условий его реализации, кроме случая предоставления земельных участков в собственность бесплатно многодетным семьям.

Возникают вопросы об однократности предоставления земельных участков на льготных условиях и их предельных размерах, о формировании земельных участков, а также об учете других земельных участков, находящихся в собственности граждан и юридических лиц.

Предусмотренное федеральными законами право льготных категорий граждан может быть реализовано ими в любом субъекте Российской Федерации независимо от постоянного места жительства. Вместе с тем, региональным законодательством зачастую устанавливаются сроки проживания различной продолжительности, соблюдение которых является обязательным условием для предоставления земельного участка, такие условия зачастую установлены для граждан, имеющих трех и более детей.

В целях недопущения возникновения социальной напряженности среди льготных категорий граждан и создания равных условий реализации их прав на приобретение земельных участков субъектами Российской Федерации предлагается проработать вопрос о дополнении ЗК РФ положениями о праве субъектов Российской Федерации устанавливать условия

реализации установленного федеральными законами права льготных категорий граждан на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков без проведения торгов.

Законодательством, регулирующим вопросы предоставления земельных участков, не учитываются положения о различных целях предоставления земельных участков для различных категорий льготников, в связи с чем имеются внутренние противоречия.

Требуют систематизации положения действующего законодательства о предоставлении земельных участков в собственность бесплатно военнослужащим.

Проблемными вопросами предоставления земельных участков льготным категориям граждан, в том числе, гражданам, имеющим трех и более детей, является не только отсутствие свободных земельных участков, но и отсутствие на них необходимой инженерной инфраструктуры.

Довольно значительная часть граждан, обладающих льготами на предоставление земельных участков, рассчитывает после оформления земельного участка в собственность продать его по рыночной цене и тем самым получить денежную компенсацию за гарантированную государством льготу. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут не иметь в собственности свободные земли и вынуждены их покупать у собственников, в том числе и на территории других публичных образований. В связи с этим отдельными экспертами предлагается рассмотреть вопрос о предоставлении земельных участков льготным категориям граждан только на праве постоянного (бессрочного) пользования без права продажи земельного участка.

Субъектами законодательной инициативы неоднократно вносились предложения о целесообразности введения денежных компенсаций взамен предоставления земельных участков льготным категориям граждан, в частности, многодетным. Отмечаем, что в некоторых субъектах Российской Федерации уже реализована такая практика.

Так, с 2019 года в Калининградской области введена альтернативная мера социальной поддержки многодетных граждан по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельных участков в собственность бесплатно в виде единовременной денежной выплаты, определены цели расходования выплаты и ее размер. Альтернативная мера поддержки пользуется большой популярностью среди жителей Калининградской области и позволяет расширить возможности граждан по реализации своего права. Законодательством Ленинградской области предусмотрено право выбора между предоставлением гражданам бесплатно в собственность земельного участка и предоставлением меры социальной поддержки в виде земельного капитала в Ленинградской области. Право на земельный капитал реализуется путем направления средств областного бюджета Ленинградской области на приобретение на территории Ленинградской области гражданами в собственность земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта с правом возведения жилого дома либо ведения садоводства для собственных нужд.

В отдельных субъектах Российской Федерации ежегодно формируется перечень земельных участков, планируемых к бесплатному предоставлению гражданам в очередном году. Однако в уполномоченные органы местного самоуправления поступают заявления о предоставлении на условиях аренды или продажи земельных участков, включенных в перечень земельных участков для бесплатного предоставления, от лиц, не относящихся к льготным категориям граждан. Соответственно отказы органов местного самоуправления в проведении аукционов по продаже земельных участков, аукционов на право заключения договоров аренды земельных участков, включенных в перечень земельных участков для бесплатного предоставления, порождают судебные споры. Эта ситуация требует законодательного решения.

На практике также вызывает вопросы реализация положений действующего законодательства о предоставлении земельных участков в аренду крестьянским (фермерским) хозяйствам без проведения торгов, в частности в случае поступления более одного заявления.

По мнению Росрестра в настоящее время в Земельном кодексе Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) урегулированы случаи и порядок, в том числе бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Согласно подпункту 6 пункта 2 статьи 39.10 ЗК земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование гражданину для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства или осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет.

Согласно подпункту 7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут быть предоставлены в безвозмездное пользование для индивидуального жилищного строительства или ведения личного подсобного хозяйства в муниципальных образованиях, определенных законом субъекта Российской Федерации, гражданам, которые работают по основному месту работы в таких муниципальных образованиях по специальностям, установленным законом субъекта Российской Федерации, на срок не более чем шесть лет.

В соответствии со статьей 39.5 ЗК предоставление земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, гражданину или юридическому лицу в собственность бесплатно на основании решения уполномоченного органа осуществляется в случае предоставления: земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом 6 пункта 2 статьи 39.10 ЗК при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием; земельного участка гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом 7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным разрешенным использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации.

Федеральным законом от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусмотрена возможность безвозмездного предоставления гражданам Российской Федерации земельных участков, расположенных территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока, в Арктической зоне Российской Федерации находящихся в государственной или муниципальной собственности и свободных от прав третьих лиц, в размере 1 гектара, в том числе гражданам, являющимся участниками государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637).

На основании пункта 8 статьи 10 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной

собственности, предоставляются в аренду на срок до пяти лет крестьянским (фермерским) хозяйствам, сельскохозяйственным организациям, участвующим в программах государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства, для ведения сельского хозяйства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности без проведения торгов (в редакции Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 316-ФЗ).

Несмотря на то, что действующим законодательством предусмотрены меры по льготному обеспечению заинтересованных лиц земельными участками, эта тема обсуждалась 17 апреля 2023 г. на Круглом столе в Совете Федерации на тему «Совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросу льготного предоставления земельных участков».

Рассмотрев с участием сенаторов Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, экспертного сообщества, участники «круглого стола» рекомендовали следующее:

1. Правительству Российской Федерации:

ускорить разработку проекта федерального закона "О землеустройстве";

рассмотреть возможность дополнения перечня льготных категорий лиц, имеющих право на бесплатное (или первоочередное приобретение) земельного участка, в том числе гражданам, лишившимся единственного жилья в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

рассмотреть возможность установления запрета на передачу прав и обязанностей по договорам аренды земельных участков, заключенным гражданами, имеющими право на льготное получение земельных участков, иным лицам;

рассмотреть возможность внесения изменений в ЗК РФ по вопросу ведения субъектами Российской Федерации перечней земельных участков, предназначенных для бесплатного предоставления в собственность отдельным категориям граждан;

рассмотреть возможность внесения изменений в пункт 6 статьи 39.5 ЗК РФ в части изменения цели направления иных мер социальной поддержки взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно, а именно направить их на улучшение жилищных условий;

рассмотреть возможность предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, в собственность бесплатно земельных участков, ранее предоставленных им в аренду;

рассмотреть возможность предоставления земельных участков льготным категориям граждан в постоянное (бессрочное) пользование.

2. Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии рассмотреть возможность предоставления открытого доступа к данным о земельных участках, находящихся в государственной и муниципальной собственности, которые могут быть предоставлены в собственность бесплатно различным категориям граждан, в том числе через портал публичной кадастровой карты, либо по запросу заинтересованных лиц через ФГИС ЕГРН, а также через личные кабинеты государственных или муниципальных услуг.

3. Министерству сельского хозяйства Российской Федерации проработать вопрос о выработке разъяснений положений Федерального закона от 14 июля 2022 года № 316-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

4. Министерству Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики проработать вопрос о возможности предоставления денежных компенсаций взамен предоставления земельных участков, расположенных в Арктической зоне.

5. Генеральной прокуратуре Российской Федерации проработать вопрос о необходимости осуществления органами прокуратуры надзорных мероприятий в целях проверки соблюдения законности при предоставлении земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, гражданам и крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности.

6. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации продолжить работу по совершенствованию регионального законодательства по вопросу льготного предоставления земельных участков.

По материалам Круглого стола на тему «Совершенствование законодательства Российской Федерации по вопросу льготного предоставления земельных участков», СФ ФС РФ, 17 апреля 2023 г.

Д.М. Хомяков, проф., замдиректора Аграрного центра МГУ