

Практика правоприменения законодательства Томской области в части бесплатного предоставления в собственность земельных участков

О. Е. Попова^{1}*

¹ Томский государственный архитектурно-строительный университет, г. Томск,
Российская Федерация

* e-mail: olyapopova1988@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена правовому регулированию предоставления земельных участков отдельным категориям граждан из земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности на примере Томского района. В статье представлены (рассмотрены) основные причины наличия очереди по предоставлению многодетным семьям земельных участков. Проанализировав ситуацию, складывающуюся в Томском районе при реализации Закона Томской области № 100-ОЗ и изучив нормативно-правовые акты, предложены возможные варианты решения проблем, касающихся предоставления земельных участков многодетным семьям.

Ключевые слова: земельный участок, индивидуальное жилищное строительство, пилотная площадка, льготные категории граждан, Томский район, потребность в жилье, однократное и бесплатное предоставление

The practice of law enforcement of the legislation of the Tomsk region in terms of the free provision of ownership of land plots

O. E. Popova^{1}*

¹ Tomsk State University of Architecture and Civil Engineering, Tomsk, Russian Federation

* e-mail: olyapopova1988@mail.ru

Abstract. The article is devoted to the legal regulation of the provision of land plots to certain categories of citizens from lands in state and municipal ownership on the example of the Tomsk region. The article presents (discusses) the main reasons for the availability of a queue for the provision of land plots to large families. Having analyzed the situation developing in the Tomsk region during the implementation of the Tomsk Region Law No. 100-OZ and having studied regulatory legal acts, possible solutions to problems related to the provision of land plots to large families are proposed.

Keywords: land plot, individual housing construction, pilot site, preferential categories of citizens, Tomsk district, the need for housing, one-time and free provision

В соответствии с Концепцией государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года одним из решений задачи по созданию механизмов поддержки семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, является предоставление многодетным семьям земельных участков.

В соответствии с Законом № 74-ОЗ (утратил силу 09.07.2015) предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства с по-

следующим предоставлением в собственность бесплатно осуществлялось многодетным семьям, в которых число несовершеннолетних детей на момент постановки на учет для получения земельного участка составляет 3 и более.

Многодетным семьям земельные участки предоставлялись в порядке очередности в аренду однократно сроком на пять лет. Многодетным семьям, число несовершеннолетних детей в которых на момент постановки, на учет для получения земельного участка - 5 и более, земельные участки предоставлялись во внеочередном порядке и преимущественно перед иными категориями граждан.

Законом Томской области от 11.10.2013 № 172-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «О предоставлении и изъятии земельных участков в Томской области» (утратил силу 25.07.2015) были внесены изменения, касающиеся установления дополнительного критерия при постановке многодетных семей на учет на получение земельных участков – критерий нуждаемости в улучшении жилищных условий.

С указанного периода времени многодетным семьям для получения земельного участка необходимо было предоставлять документ, свидетельствующий о нуждаемости в жилом помещении.

Под нуждающимися в жилых помещениях понимаются граждане, поставленные на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий по основаниям, которые установлены статьей 51 Жилищного кодекса РФ для признания граждан нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма [1].

Принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления на основании заявлений данных граждан, поданных ими в указанный орган по месту своего жительства (органы местного самоуправления городских округов, городских и сельских поселений).

Так, к примеру, на территории г. Томска решением Думы г. Томска от 02.02.2016 № 136 «Об установлении учетной нормы и нормы предоставления жилого помещения по договору социального найма» учетная норма площади жилого помещения для определения уровня обеспеченности граждан РФ, постоянно проживающих на территории муниципального образования «Город Томск», общей площадью жилого помещения в целях их принятия на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях составляет 12,0 квадратных метров общей площади на одного члена семьи [2].

При среднем значении учетной нормы 12-13 кв.м для признания многодетной семьи нуждающейся в жилом помещении, семья в составе 3-х детей и 2-х родителей должна проживать не больше чем в двух-комнатной квартире. В связи с чем, кратность постановки многодетных семей на учет на получение земельного участка в Томском районе была сокращена в 4 раза.

В 2015 году Закон Томской области от 04.10.2002 № 74-ОЗ «О предоставлении и изъятии земельных участков в Томской области» был признан утратившим силу. Вместо него вступил в силу Закон Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области» [3].

Данный закон разработан на базе Закона № 74-ОЗ и также определяет случаи бесплатного предоставления земельных участков, находящихся в государственной собственности Томской области или в муниципальной собственности в собственность граждан, в том числе граждан, имеющих трех и более детей, максимальные и минимальные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно, а также порядок предоставления земельных участков бесплатно в собственность граждан.

Законом Томской области № 100-ОЗ внесена норма о праве многодетных семей, имеющих на день постановления, на учет для получения земельного участка 4 и более детей, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, на внеочередное получение земельного участка для индивидуального жилищного строительства [3].

В рамках мероприятий по формированию нормативной правовой базы Плана мероприятий «Реализация комплекса мер по бесплатному предоставлению земельных участков для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим трех и более детей», на территории региона принят Закон Томской области от 11.12.2018 № 147-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «О земельных отношениях в Томской области» (далее – Закон № 147-ОЗ), предусматривающий положение о предоставлении семьям с тремя и более детьми во внеочередном порядке земельных участков, т.е. преимущественно перед иными категориями граждан (за исключением семей, имеющих детей-инвалидов, лиц, удостоенных званий Героя Советского Союза, Героя Российской Федерации либо являющихся полными кавалерами ордена Славы) [4].

В связи с вступлением в силу вышеуказанной нормы период ожидания получения земельного участка многодетными семьями на территории Томского района был сокращен с 8-10 лет до 1-3 года.

Основными причинами наличия очереди по предоставлению многодетным семьям земельных участков являются:

1. Отсутствие в бюджетах муниципальных образований средств на формирование земельных участков, разработку проектно-сметной документации, строительство транспортной и инженерной инфраструктуры к формируемым земельным участкам, сложность перевода земель из одной категории в другую.

Основным вопросом, возникающим при освоении территорий, является необходимость обеспечения земельных участков инженерной, коммунальной, транспортной и социальной инфраструктурой.

В настоящее время на федеральном уровне не установлен специальный порядок обеспечения объектами инфраструктуры земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, при их предоставлении в собственность гражданам бесплатно.

В 2013-2014 гг. в рамках государственной программы «Развитие малоэтажного строительства в Томской области на 2013-2014 годы» из бюджета Томской области были предоставлены субсидии 11 муниципальным образованиям в объеме 42,2 млн. рублей на подготовку документации по планировке территории.

В Томском районе за счет со финансирования из областного бюджета были утверждены площадки в следующих населенных пунктах (таблица):

Пилотные площадки в Томском районе

№ п/п	Микрорайон	Количество земельных участков	Проект планировки и межевания территории (реквизиты)
1	Микрорайон в Трубачево Мирненского сельского поселения	45	Утвержден постановлением Администрации Мирненского сельского поселения от 20.05.2015 № 130
2	Микрорайон в с. Богашево Богашевского сельского поселения	140	Утвержден постановлением Администрации Богашевского сельского поселения от 03.12.2014 № 144
3	Микрорайон в д. Кисловка Заречного сельского	132	Утвержден постановлением Администрации Заречного сельского поселения от 20.10.2014 № 369
4	Микрорайон в п. Рассвет Копыловского сельского поселения	53	Утвержден постановлением Администрации Копыловского сельского поселения от 01.10.2015 № 249
5	Микрорайон в с. Рыбалово Рыбаловского сельского поселения	121	Утвержден постановлением Администрации Рыбаловского сельского поселения от 25.08.2015 № 116
6	Микрорайон в с. Корнилово Корниловского сельского поселения	27	Утвержден постановлением Администрации Корниловского сельского поселения от 19.06.2015 № 281

При этом, финансовая потребность на обустройство некоторых из вышеуказанных площадок составляет:

- с. Богашево: проектно-изыскательские работы – 31 000 тыс. руб., строительно-монтажные работы 347 000 тыс. руб.;

– д. Кисловка: проектно-изыскательские работы – 29 000 тыс. руб., строительно-монтажные работы 327 000 тыс. руб.

В городе Томске для обеспечения льготных категорий граждан земельными участками для индивидуального жилищного строительства в 2013 г. осуществлена передача земельного массива в д. Кузовлево, находящегося в государственной собственности Томской области, площадью 120 га в собственность муниципального образования «Город Томск».

В соответствии с утвержденной документацией по планировке территории на данной площадке предусмотрено 584 земельных участка для индивидуального жилищного строительства.

Однако до настоящего времени земельные участки в д. Кузовлево до конца не распределены по причине многочисленных отказов граждан, связанных с отсутствием на предлагаемых земельных участках необходимых инженерных коммуникаций. Финансовая потребность микрорайона в строительстве дорог, водо-, тепло- и газоснабжения, освещения и канализации составляет 362 413,7 тыс. руб.

Отмечаются следующие проблемы, связанные с обеспечением земельных участков необходимой инженерной инфраструктурой:

- высокий уровень износа действующих объектов коммунальной инфраструктуры, их технологическая отсталость, слабые мощности и, как следствие, ограниченная возможность присоединения к ним вновь строящихся жилых домов и объектов социальной инфраструктуры;

- нехватка мощностей магистральных сетей инженерной инфраструктуры для освоения новых земельных участков под жилищное строительство;

- недостаточность финансовых ресурсов в местных бюджетах на обеспечение земельных участков, предназначенных для жилищного строительства, сетями инженерно-технического обеспечения;

- обременительные для застройщиков (арендаторов земельных участков) условия подключения (технологического присоединения) к инженерным системам электро-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения объектов капитального строительства.

2. Отсутствие достаточного количества свободных земельных массивов для формирования в границах населенных пунктов земельных участков с учетом градостроительных, экологических и иных норм.

В муниципальных образованиях «Город Томск», «ЗАТО Северск» существует проблема территориального ресурса для формирования необходимого количества земельных участков для индивидуального жилищного строительства.

Томский район, в связи с территориальным расположением вблизи областного административного центра, также подвержен проблеме ограниченного территориального ресурса. В настоящее время складывается ситуация, при которой близлежащие к городу Томску сельские поселения Томского района оказываются наиболее востребованными среди граждан для получения земельного участка.

В более удаленных от г. Томска сельских поселениях «спрос» на предоставление земельных участков отсутствует, в связи с их удаленностью (более 40 км от областного центра), отсутствием инженерных коммуникаций (газ, центральное водоснабжение, канализация), автомобильных дорог с асфальтовым покрытием, объектов социальной инфраструктуры (больницы, школы, детские сады).

3. Отказы многодетных семей от предложенных им земельных участков.

Отказы связаны с тем, что предлагаемые им земельные участки не обеспечены необходимой инфраструктурой, находятся в удалении от населенных пунктов, в местах, которые не удовлетворяют заявителей (низина, заболоченность и др.).

4. Отсутствие единого механизма выделения и закрепления земельных участков за льготными категориями граждан, установленного на региональном уровне.

Так, например, областным законодательством не урегулирован вопрос об обязанности органов местного самоуправления осуществлять «показ» земельных участков с выносом поворотных точек границ земельного участка на местности.

Также существует проблема законодательного закрепления механизма резервирования земельных участков в целях их дальнейшего предоставления их льготным категориям граждан. В Томском районе складывается ситуация, при которой территории, на которых планируется проведение проектных и кадастровых работ, либо земельные участки, поставленные на государственный кадастровый учет, становятся объектами заявлений заинтересованных в предоставлении указанных земельных участков лиц, не относящимся к льготным категориям граждан.

5. Отсутствие альтернативных мер социальной поддержки.

До настоящего времени на территории Томской области не принят закон, устанавливающий возможность предоставления многодетным семьям и их согласия денежной компенсации взамен предоставления земельного участка.

В настоящее время вопрос улучшения жилищных условий многодетных семей остается открытым, не смотря на поставленную перед регионами задачу по увеличению доли многодетных семей, получивших бесплатно земельные участки, в общей численности семей, подавших заявление о получении земельного участка, а также проведенные меры и утвержденный распоряжением Администрации Томской области от 28.08.2018 № 572-ра «План мероприятий («дорожной карты») «Реализация комплекса мер по бесплатному предоставлению земельных участков для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим трех и более детей» [5, 6].

Изучив нормативно-правовые акты, касающиеся предоставления земельных участков многодетным семьям, проанализировав ситуацию, складывающуюся в Томском районе при реализации Закона Томской области № 100-ОЗ, предлагаю следующие возможные варианты решения проблемы [3]:

1. Поддержка областного и федерального центра по финансированию расходов, связанных с формированием земельных участков, обеспечения их инфраструктурой.

На федеральном уровне, а также в связи с необходимостью учета местных особенностей на уровне субъектов Российской Федерации разработать и включить в законодательство критерии, которым в обязательном порядке должны соответствовать предоставляемые гражданам земельные участки. В качестве критериев можно закрепить требования к земельным участкам, содержащиеся в приказе Минрегиона России от 09.09.2013 № 372 [7].

2. Разработка и реализация на региональном уровне «дорожных карт» по обеспечению инженерной и транспортной инфраструктурой территорий (площадок), предназначенных для предоставления гражданам, имеющим трех и более детей.

До предоставления гражданам земельных участков для индивидуального жилищного строительства необходимо утвердить план мероприятий по их освоению, предусматривающий мероприятия по строительству объектов инженерной инфраструктуры различных видов. В плане должны быть указаны исполнители (органы местного самоуправления и организации в сфере водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения, газоснабжения, осуществляю-

щие деятельность на территории, в границах которой расположен земельный участок), этапы освоения, а также мероприятия по контролю за осуществлением строительства и подключением объектов индивидуального жилищного строительства к сетям инженерно-технического обеспечения [8].

3. Активизация работы по формированию земельных участков и их резервов.

4. Развитие сельских территорий и включение в границы населенных пунктов перспективных территорий для жилищного строительства.

Для решения указанной проблемы целесообразно расширять границы населенных пунктов, а также вести работу по подбору дополнительных территорий. Расширение границ населенных пунктов для предоставления участков можно осуществлять за счет сельскохозяйственных земель. В ситуации отсутствия земельных участков в муниципальном образовании существует возможность безвозмездной передачи земельных участков из собственности одного муниципального образования в собственность другого муниципального образования.

5. Планирование органами местного самоуправления бюджетных средств, необходимых для разработки и утверждения документов территориального планирования, постановки земельных участков на государственный кадастровый учет.

6. Включение территорий, подлежащих предоставлению многодетным семьям, в инвестиционные программы по обеспечению инженерной инфраструктурой.

7. Установление на областном уровне единого механизма выделения земельных участков льготным категориям граждан, а также требований к земельным участкам с точки зрения их пригодности для целей ведения индивидуального жилищного строительства и оснащенности объектами инженерной инфраструктуры.

8. Установление альтернативных мер социальной поддержки многодетных семей взамен предоставления земельных участков.

Для решения отмеченной проблемы необходимо в качестве альтернативной меры предусмотреть выдачу земельных сертификатов, которые бы давали возможность предоставления компенсационных денежных выплат гражданам, исходя из рыночной стоимости земельных участков.

9. Изъятие неиспользуемых или используемых не по назначению земельных участков на территории муниципальных образований в соответствии с законодательством Российской Федерации с последующей передачей указанным в Законе Томской области № 100-ОЗ категориям граждан в собственность бесплатно [3].

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.06.2021) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2021).

2. Решением Думы г. Томска от 02.02.2016 № 136 «Об установлении учетной нормы и нормы предоставления жилого помещения по договору социального найма» (с изм. на 7 июля 2020 года).

3. Закон Томской области от 09.07.2015 № 100-ОЗ «О земельных отношениях в Томской области» (с изм/ на 19 августа 2021 года).
4. Закон Томской области от 11 декабря 2018 г. № 147-ОЗ «О внесении изменений в Закон Томской области «О земельных отношениях в Томской области»» (принят постановлением Законодательной Думы Томской области от 22 ноября 2018 г. № 1387) (с изм. и доп.).
5. Распоряжение Администрации Томской области от 28.08.2018 № 572-ра «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Реализация комплекса мер по бесплатному предоставлению земельных участков для индивидуального жилищного строительства гражданам, имеющим трех и более детей».
6. Распоряжение от 16 января 2019 года № 13-ра «О внесении изменений в распоряжение Администрации Томской области» от 28.08.2018 № 572-ра.
7. Приказ Минрегиона России от 09.09.2013 № 372 «Об утверждении методических рекомендаций субъектам Российской Федерации по порядку и случаям бесплатного предоставления земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей».
8. Косьяненко, Юлия Владимировна. Предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства многодетным семьям на территории города Томска и других городов / Ю.В. Косьяненко, Д.К. Празукин // Инвестиции, строительство и недвижимость как материальный базис модернизации и инновационного развития экономики : материалы Пятой Всероссийской научно-практической конференции с международным участием, 10-13 марта 2015 г.: [в 2 ч.] / Том. гос. архит.-строит. ун-т; [под ред. Т. Ю. Овсянниковой].— Томск. — 2015 .— Ч. 2 .— С. 494-500: ил. — Библиогр.: с. 500 (6 назв.) .

© О. Е. Попова, 2022