



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами"

13.09.2013

№ 131-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением Председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 19.08.2013 № 3129-13/07 на основе проекта закона, направленного в порядке законодательной инициативы группой депутатов Законодательного Собрания Пермского края (письмо от 19.08.2013).

Представленным на рассмотрение проектом закона предлагается установить случаи бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края из земель, находящихся в государственной собственности Пермского края, муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена, под индивидуальным или блокированным жилыми домами, созданными до вступления в силу Закона о собственности в СССР¹.

1. **Актуальность** внесения указанного проекта закона авторы обосновывают необходимостью решения проблемы **признания** за гражданами **права собственности** на индивидуальный или блокированный **жилой дом**, созданный до вступления в силу Закона о собственности в СССР и используемый ими длительное время, которое по причине отсутствия правоустанавливающих документов на застроенный таким домом земельный участок, не может быть зарегистрировано (удостоверено) в соответствии с действующим законодательством.

1.1. На необходимость решения данной проблемы указывалось Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации еще в 2009 году. В частности, в Докладе о состоянии законодательства в Российской Федерации² отмечалось, что в свое время субъектами Российской Федерации **не было выполнено** постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации

¹ Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР»

² Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / под общ. ред. С.М.Миронова, Г.Э. Бурбулиса. – М.: Совет Федерации, 2010. – стр.328.

Федерации от 12.07.1993 № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам» (далее – Постановление № 659), которым *предписывалось провести* на территории Российской Федерации *инвентаризацию земель с целью определения возможности предоставления их гражданам* для индивидуального жилищного строительства, садоводства, личного подсобного хозяйства и иных целей.

Согласно пункту 8 Положения о порядке проведения инвентаризации земель, утвержденного Постановлением № 659, материалы инвентаризации земель после их утверждения являются основанием для перерегистрации прав на землю и внесения соответствующих изменений в земельно-кадастровую документацию.

В связи с чем, многие граждане в указанный Постановлением № 659 срок в течение 1993 - 1995 годов³ не смогли узаконить созданные до 1993 года индивидуальные жилые дома.

По данным Счетной палаты Российской Федерации на 2002 год⁴ инструментальная инвентаризация проведена в следующих объемах: всего проинвентаризировано 3,5% территории государства, в том числе: земель населенных пунктов - 25,3% учетной площади земель, земель сельскохозяйственного назначения 13,2% учетной площади земель⁵.

Согласно информации, представленной муниципальными образованиями Пермского края, количество индивидуальных и блокированных жилых домов, находящихся в фактическом пользовании граждан, право собственности на которые не может быть зарегистрировано в соответствии с федеральным законодательством составляет - 3729 земельных участков⁶. Данный факт свидетельствует о достаточно большом объеме земельных участков, в отношении которых не сохранилось сведений об их отводе для целей строительства таких домов.

1.2. В настоящее время вопросы приватизации⁷ фактически занимаемых (застроенных) индивидуальными жилыми домами земельных участков регулируется Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) и иными федеральными законами. В частности, такие положения содержатся:

- в статье 36 ЗК РФ, регулирующей случаи, при которых у гражданина

³ Постановление Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 12.07.1993 № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам», пункт 1.

⁴ В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ» 30 октября 2001 введен в действие Земельный Кодекс Российской Федерации, действующий в настоящее время.

⁵ «Эффективность инвентаризации и кадастровой оценки земель в Российской Федерации» (аналитическая записка Счетной палаты Российской Федерации, стр.199-202).

⁶ См. Приложение к Пояснительной записке к проекту Закона Пермского края «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами»

⁷ Приватизация (Privatization) - форма преобразования собственности, представляющая собой процесс передачи государственной (муниципальной) собственности в частные руки (Приложение 4 к Решению Совета глав правительств СНГ «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 год». Принято в г. Санкт-Петербурге 18.10.2011 году).

имеются в наличии правоустанавливающие документы на жилой дом.

В соответствии с указанной статьей, граждане и юридические лица - собственники зданий, строений, сооружений имеют исключительное право на приватизацию земельных участков;

- в Федеральном законе от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества» (далее – Закон о «дачной амнистии»), определяющем специальный упрощенный порядок регистрации права. Данный закон позволяет гражданам зарегистрировать право собственности **на жилой дом** при **отсутствии** у него **документов, подтверждающих факт его создания** (разрешений на строительство жилого дома и ввод его в эксплуатацию и иных документов), но **при наличии** правоустанавливающих **документов на земельный участок**;

- в части 9.1 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», регулирующей случаи, при которых у гражданина **имеется** в наличии **документ, подтверждающих факт предоставления земельного участка** для индивидуального жилищного строительства либо иной документ, подтверждающий возникновение права на земельный участок, выданный в соответствии с законодательством, действующим на момент его предоставления (т.е. ранее возникшее право на земельный участок).

Согласно указанной статьи, граждане, обладающие земельными участками на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, предоставленными до введения в действие ЗК РФ, вправе зарегистрировать право собственности на такие земельные участки.

В соответствии со статьей 28 ЗК РФ субъекты Российской Федерации **имеют право устанавливать случаи** бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков.

Согласно части 2 статьи 28 ЗК РФ, предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показал, что отдельные субъекты Российской Федерации, посредством применения указанной выше нормы ЗК РФ в региональном законодательстве попытались обозначить подходы к решению вопроса о возможности признания за гражданами права собственности на объекты индивидуального жилищного строительства, правомерность пользования которыми граждане документально подтвердить не могут.

В частности, положения о бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков с расположенными на них жилыми домами,

созданными до вступления в силу Закона о собственности в СССР, в которых эти граждане фактически проживают, приняты в следующих субъектах Российской Федерации:

в Самарской области (Закон Самарской области от 11.03.2005 № 94-ГД «О земле»);

в Алтайском крае (Закон Алтайского края от 16.12.2002 от № 88-ЗС «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков»);

в Рязанской области (Закон Рязанской области от 30.11.2011 от № 109-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Рязанской области»);

в Калужской области «Закон Калужской области от 22.12.2004 № 3-ОЗ «О случаях бесплатного предоставления в собственность граждан земельных участков»).

В соответствии с Законом Пермского края от 01.07.2009 № 463-ПК «О полномочиях органов государственной власти Пермского края в сфере земельных отношений», для реализации единой государственной политики в Пермском крае в сфере земельных отношений вопросы установления случаев бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан и юридических лиц отнесены к полномочиям Законодательного Собрания Пермского края⁸.

На основании изложенного, принятие представленного на рассмотрение проекта закона **актуально и не противоречит требованиям законодательства.**

2. Представленным на рассмотрение проектом закона предусматривается следующее.

2.1. Закрепляется за гражданами **право на бесплатную приватизацию земельного участка**, застроенного в период до 1991 года индивидуальным либо блокированным жилым домом, на который у гражданина отсутствуют правоустанавливающие документы, но при этом, данный жилой дом для гражданина **является единственным имеющимся жилым помещением.**

Таким образом, в дополнение к случаям бесплатной приватизации гражданами земельных участков, установленных федеральным законодательством, при которых у гражданина имеются те или иные документы, подтверждающие право на земельный участок либо объект индивидуального жилищного строительства, проектом закона устанавливается случай бесплатной приватизации застроенного земельного участка, при котором гражданин документально не может подтвердить правомерность пользования объектом индивидуального жилищного строительства по причине отсутствия правоустанавливающих документов на застроенный таким объектом земельный участок.

⁸ Законом Пермского края от 01.07.2009 № 463-ПК «О полномочиях органов государственной власти Пермского края в сфере земельных отношений», статья 2 пункт 9.

Согласно проекту закона, право бесплатной приватизации гражданами застроенного земельного участка может быть реализовано **однократно** в срок **до 31.12.2015**.

2.2. Устанавливаются **характеристики** предоставляемого земельного участка.

2.2.1. Основным квалифицирующим признаком, характеризующим земельный участок, является **наличие** на нем **объекта индивидуального жилищного строительства**, созданного в период, когда земельные участки еще не являлись объектами гражданских прав (т.е. до вступления в силу Закона о собственности в СССР) и пригодного для постоянного проживания. Виды таких объектов также определены в проекте закона.

Для целей рассматриваемого проекта закона введены **понятия** индивидуальный жилой дом и блокированный жилой дом, содержащие наиболее существенные признаки объекта индивидуального жилищного строительства каждого вида.

Следует отметить, что понятие «блокированный жилой дом», предусмотренное в проекте закона, отлично от аналогичного понятия, используемого в действующем законодательстве, и основано на **признаках**, определяющих объекты индивидуального строительства **на момент их создания**.

В нормативных правовых актах, действующих на момент создания жилых домов, в соответствии с которыми ранее застраивались земельные участки, существовал **только один вид жилых зданий – квартирные дома**⁹. Одноквартирные и двухквартирные жилые дома были отнесены к объектам индивидуального жилищного строительства, поскольку были **обособленными жилыми помещениями** (не имели помещений общего пользования) и имели самостоятельный **выход на приусадебный земельный участок**. Именно эти признаки и легли в основу понятий, предусмотренных проектом закона.

*Так, в 50-х годах прошлого века в законодательстве¹⁰ были определены виды **одно- и двухквартирных индивидуальных одно- и двухэтажных жилых домов** из различных материалов с числом комнат от 1 до 5 включительно, сооружаемых по типовым проектам в целях продажи индивидуальных жилых домов рабочим, инженерно-техническим работникам и служащим предприятий, строек и учреждений.*

Действующими в 80-90-х годах нормативными актами по строительству¹¹ к индивидуальным жилым домам были отнесены также многоквартирные дома с приусадебными земельными участками

⁹ СНиП II-Л.1-62. Строительные нормы и правила. Часть II, раздел Л. Глава 1. Жилые здания. Нормы проектирования.

¹⁰ Постановление Совета Министров СССР от 20.10.1948 № 3905 «О строительстве индивидуальных жилых домов для продажи рабочим, инженерно-техническим работникам и служащим предприятий, строек и учреждений», пункты 3 и 9.

¹¹ Постановление Совета Министров СССР от 05.10.1981 № 973 «Об индивидуальном жилищном строительстве», пункт 1.

и надворными постройками, построенные, как правило, по типовым проектам.

В связи с чем, введение в проект закона новых понятий, определяющих **характерные признаки** для жилых зданий, возведенных на земельных участках по правилам, действующим на момент их создания (количество квартир, количество этажей, количество выходов и т.п.), не противоречит действующему законодательству.

2.2.2. В отношении земельного участка должны отсутствовать ограничения либо запреты на его предоставление в собственность граждан, прямо установленные земельным и (или) градостроительным законодательством.

*Например, в соответствии со статьей 27 ЗК РФ земельные участки, находящиеся в федеральной собственности и отнесенные к землям, **изъятым из оборота**, не могут предоставляться в частную собственность, а также быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством.*

В частности, изъяты из оборота земельные участки, занятые государственными природными заповедниками и национальными парками, воинскими и гражданскими захоронениями, и т.п. (ч.4 ст.27 ЗК РФ).

*Кроме того, не предоставляются в частную собственность, за исключением случаев, установленных федеральными законами, земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, отнесенные к землям, **ограниченным в обороте**. В именно:*

в пределах особо охраняемых природных территорий;

из состава земель лесного фонда;

в пределах которых расположены водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности;

занятые особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия,

расположенные под объектами гидротехнических сооружений;

в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения;

расположенные в границах земель, зарезервированных для государственных или муниципальных нужд;

и другие (ч.5 ст. 27 ЗК РФ).

2.2.3. При определении местоположения предоставляемого бесплатно земельного участка проектом закона предлагается учитывать фактическое землепользование, его естественные границы, а также местоположение границ смежных земельных участков.

2.3. Определяется **круг лиц**, которым может быть бесплатно однократно предоставлен земельный участок.

В соответствии с проектом закона право на бесплатное предоставление земельного участка получают граждане, подтвердившие факт проживания в жилом доме **не менее 20 лет, не имеющие в собственности (пользовании) иного жилья, и не совершавшие в течение 2-х последних лет сделки по отчуждению земельных участков** (или их частей), ранее им принадлежавших и предоставленных для индивидуального жилищного строительства.

2.4. Устанавливаются **порядок и условия** бесплатного предоставления гражданам таких земельных участков. В основу порядка предоставления земельного участка положен заявительный принцип.

Проектом закона вводятся нормы, определяющие исчерпывающий перечень документов, на основе которых органы местного самоуправления, осуществляющие распоряжение земельными участками, должны определить лицо, обладающее правом приватизировать застроенный земельный участок.

К условиям бесплатного предоставления земельных участков проектом закона отнесены, в том числе, копии решения суда об установлении фактов, имеющих юридическое значение¹²: факта проживания в жилом доме и факта отсутствия нарушений прав, охраняемых законом интересов других лиц. Указанные документы, гражданину необходимо будет предоставить только при **невозможности получения** гражданином **документов, подтверждающих фактическое проживание** в таком жилом доме.

В соответствии со статьей 265 Гражданского кодекса Российской Федерации, такие факты, устанавливаются судом только при невозможности получения заявителем в ином порядке надлежащих документов, удостоверяющих эти факты, или при невозможности восстановления утраченных документов.

По нашему мнению, введение такой нормы снизит риск принятия органами местного самоуправления ошибочных решений.

3. Представленный проект закона, в случае его принятия не потребует средств бюджета, поскольку проведение кадастровых работ в отношении предоставляемых земельных участков будет осуществляться гражданами самостоятельно и за их счет.

Кроме того, в связи с отсутствием правовых оснований для продажи муниципальным образованием таких земельных участков, доходы от их продажи не могут быть получены, соответственно ориентировочная сумма 1613,8 тыс. рублей не будет являться выпадающими доходами бюджета.

Принятие проекта закона, будет иметь **благоприятные социальные и экономические последствия**:

¹² Факты, от которых зависит возникновение, изменение, прекращение личных или имущественных прав граждан, статья 264 Гражданского кодекса Российской Федерации.

позволит обеспечить гражданам равные возможности в реализации прав на жилище, что соответственно дает им возможность эффективно вкладывать свои средства, осуществлять накопление недвижимой собственности, выступать с ней на рынке недвижимости, свободно владеть, пользоваться и распоряжаться своим жилищем (социальные последствия);

создаст необходимые условия для увеличения числа законных владельцев недвижимого имущества, являющихся плательщиками налога на недвижимое имущество и земельного налога, за счет которых обеспечивается формирование местных бюджетов (экономические последствия).

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная