

**Э.В. Батоева**  
**С.В. Юрвичуте**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ  
УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ  
РЕСУРСАМИ РЕГИОНА:  
ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ  
УЧАСТКОВ ЛЬГОТНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН**

*под редакцией*  
*доктора экономических наук,*  
*профессора Плотникова А.Н.*

2018

УДК 332.3

ББК 65.22

С 56

*Рецензенты:*

*Постюшков А.В., доктор экономических наук, профессор*

*Смирнова Т.В., доктор социологических наук, профессор*

**Батоева Э.В., Юревичуте С.В.**

С 56 Совершенствование системы управления земельными ресурсами региона: повышение доступности земельных участков льготным категориям граждан / Э.В. Батоева, С.В. Юревичуте – Саратов: изд-во ООО ЦПМ «Академия бизнеса», 2018. – 87 с.

**ISBN 978-5-6041783-1-7**

В монографии освещены правовые, теоретические, практические подходы управления земельными ресурсами в социальном аспекте. На основе учета социальной ориентированности идеи бесплатного предоставления земельных участков, предлагаются направления совершенствования процедуры предоставления земельных участков льготным категориям граждан, как способа улучшения качества жизни малообеспеченных и нуждающихся лиц.

Предназначена для студентов, исследователей и специалистов в сфере проектирования, строительства.

**ISBN 978-5-6041783-1-7**

УДК 332.3

ББК 65.22

С 56

© Батоева Э.В., 2018

© Юревичуте С.В., 2018

© ЦПМ Академия бизнеса, 2018

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|   |    |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ.....   | 5  |
| 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЛЬГОТНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ<br>УЧАСТКОВ .....  | 7  |
| 1.1. Общие определения .....  | 7  |
| 1.2. Бесплатное предоставление земельных участков.....  | 10 |
| 1.3. Опыт регионов РФ в сфере бесплатного предоставления<br>земельных участков.....   | 24 |
| 2. СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ<br>РЕСУРСАМИ.....  | 32 |
| 2.1. История создания регионального Министерства имущественных<br>отношений.....  | 32 |
| 2.2. Анализ деятельности Министерства.....  | 37 |
| 2.3. Состояние очереди льготных категорий граждан .....   | 45 |
| 3. НАПРАВЛЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ<br>ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЛЬГОТНЫМ КАТЕГОРИЯМ<br>ГРАЖДАН РЕГИОНА .....                                  | 49 |
| 3.1. Обоснование основных направлений и методов совершенствования<br>процедуры предоставления земельных участков льготным категориям<br>граждан региона ..... | 49 |
| 3.1.1. Анализ структуры и динамика предоставления земельных участков в<br>регионе.....  | 50 |
| 3.1.2. Выявление и анализ проблем в сфере предоставления<br>земельных участков.....   | 53 |
| 3.1.3. Определение основных направлений решения выявленных проблем .....  | 59 |
| 3.2. Основные направления совершенствования процедуры бесплатного<br>предоставления земельных участков .....  | 67 |

|   |    |
|---|----|
| 3.2.1.Информированность населения о порядке бесплатного получения участков.....   | 67 |
| 3.2.2.Повышение доступности и привлекательности для населения получения земельных участков на основе упрощения процедуры для заявителей ..... | 69 |
| 3.2.3.Упрощение процедуры получения земельных участков, особые условия для многодетных семей .....  | 71 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....  | 77 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....   | 80 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ .....  | 86 |

## ВВЕДЕНИЕ

В социально-экономическом развитии общества земельным ресурсам, землепользованию и земельным отношениям всегда принадлежит ведущая роль. Поэтому характер и масштабы земельных преобразований следует рассматривать как один из решающих факторов, которые определяют темпы и эффективность развития национальной экономики, становления рыночных отношений.

Управление земельно-ресурсным потенциалом страны охватывает весь спектр общественных отношений. Вместе с тем, земельные ресурсы как основное национальное богатство имеют ряд особенностей консервативного характера, которые не зависят от системы общественных отношений и которые не присущи другим средствам производства.

Проблема организации системы управления земельно-ресурсным потенциалом страны заключается в обеспечении рациональных масштабов государственного вмешательства в процессы распределения, использования и охраны земли, в формировании эффективных механизмов объединения административных и рыночных способов регулирования этих процессов, в поиске оптимальных организационных структур и форм управления данными процессами. Эти действия одновременно должны быть направлены на стимулирование деловой, инвестиционной активности и повышение эффективности использования земельной собственности.

Необходимо не забывать и о социальном аспекте управления земельными ресурсами. В моей работе управление земельными ресурсами рассматривается именно в социальном аспекте. Учитывая социальную ориентированность идеи бесплатного предоставления земельных участков, совершенствование процедуры предоставления земельных участков льготным категориям граждан позволит улучшить качество жизни малообеспеченных и нуждающихся лиц.

Основная цель работы – анализ законодательных актов, принятых с целью реализации такой меры социальной поддержки, как бесплатное предоставление земельных участков, выявление положительных и отрицательных элементов в

законодательстве, разработка рекомендаций, направленных на решение проблем, связанных с замедленными темпами предоставления земельных участков.

Для достижения данной цели в работе были исследованы и решены следующие задачи:

- определение сущности льготного предоставления земельных участков;
- анализ регионального опыта;
- анализ порядка предоставления земельных участков на бесплатной основе;
- изучение основных проблем, возникающих при реализации такой меры социальной поддержки, как бесплатное предоставление участков;
- выработка мер по совершенствованию механизмов бесплатного предоставления.

В качестве базового объекта исследования рассматриваются земельные ресурсы Иркутского района Иркутской области, теоретические, правовые, методические, организационные основы управления.

Предмет исследования - социально-значимые отношения, складывающиеся в процессе управления земельными ресурсами.

Гипотеза исследования - в качестве рабочей гипотезы данной работы послужило предположение о том, что изменение принципов, совершенствование методики и системы управления земельными ресурсами в части бесплатного предоставления земельных участков, будет являться важным фактором развития системы социальной поддержки льготных категорий граждан.

Возможные эффекты работы теоретические и практические: внесение изменений в нормативные акты, регламентирующие бесплатное предоставление земельных участков; уменьшение очереди граждан, имеющих право на бесплатное предоставление земельных участков льготным категориям граждан.

Для целей исследования были использованы нормативные акты: Федеральные законы, региональные законы, нормативные акты Минэкономразвития РФ, монографии, методическая и научная литература, статьи и другие источники.

# 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ЛЬГОТНОГО ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

## 1.1. Общие определения

Понятие льготы как общенаучной категории изменялось с развитием общества. Изначально, в период до XVIII в., на Руси под льготой понималось некоторое облегчение жизни определенных категорий граждан. В XVIII–XIX вв. понятие льготы расширилось: под льготой стало пониматься удобство условий осуществления экономических отношений между различными категориями населения. С помощью льгот государство стало решать крупные проблемы. В качестве примера можно привести льготы по воинскому призыву, воинские льготы казакам и служилым людям<sup>1</sup>.

В советский период значение льгот, с одной стороны, повысилось. Льготы вводились не только в зависимости от категорий населения, но и появились, например, льготные категории товаров. С другой стороны, экономические взаимоотношения, существовавшие в советское время, не способствовали нормальному устройству функционирования льгот.

В настоящее время льготы являются одним из инструментов осуществления государственной политики в социально-экономической жизни общества, потому что они затрагивают жизнь широких слоев населения.

---

<sup>1</sup> Хрешкова В. В. Льготы в финансовом праве: теоретико-правовой аспект / В. В. Хрешкова // Финансовое право. – 2007. – № 2. – С. 71.

В настоящее время имеется большое количество форм поддержки социально незащищенных слоев населения. Одних льгот около 430. Льготами охвачено почти 2 000 категорий населения<sup>2</sup>.

Достаточно сложно провести систематизацию льгот. Они предусматриваются в Законах, Указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ, иных подзаконных актах.

Разграничение льгот возможно по целевой направленности, по условиям предоставления и субъектному составу их получателей. Считаю, что можно согласиться с разделением льгот по всем трем показателям: субъектному составу, целевой направленности и условиям предоставления.

Вопрос об основаниях предоставления льгот также является не однозначным: принято считать, что в виде льгот выступает возмещение повышенных трат определенной группе граждан, имеющих потребность в ней. Льготой следует назвать компенсацию только увеличенных затрат, объединенных с удовлетворением личных потребностей.

В виде льготы выступает также преимущество одной группы лиц перед другими. Анализ законодательства показывает, что термин «преимущество» применяется чаще тогда, когда речь идет о наделении отдельных групп граждан правом на первоочередное удовлетворение их потребностей: первоочередное, внеочередное социальное обслуживание и т. д.

Социально-правовыми основаниями предоставления льгот по социальному обеспечению является наступление жизненных обстоятельств (старость, инвалидность, малообеспеченность и др.), которые пробуждают специфические

---

<sup>2</sup> Сулейманова Г. В. Право социального обеспечения: учебник / Г. Сулейманова; под ред. Г. В. Сулеймановой. – М.: Дашков и К, 2011. – С. 439.



надобности личности. Для их обеспечения нуждающиеся наделяются дополнительными правами — льготами. Если эти льготы не предоставить, эти лица не смогут в полной мере удовлетворять свои жизненно важные нужды на общественно необходимом уровне.

Иной причиной предоставления льгот выступает присутствие у граждан особых заслуг перед обществом. Предоставление льгот по этому основанию является не только нуждой лица в особых формах социальной защиты ввиду инвалидности, старости и др., но и служит формой поощрения и признания заслуг перед обществом и государством (инвалиды и участники Великой Отечественной войны, инвалиды боевых действий на территории других государств и др.). Такие льготы можно назвать привилегиями. Привилегии имеют смысл, когда существует недостаток услуг, большая очередь на предоставление услуг. В будущем, когда социальные услуги не будут дефицитными, подобные привилегии перестанут существовать.

Льготы-привилегии могут выступать в виде правовых гарантий социальной защиты. Например, Федеральный закон «О ветеранах»<sup>3</sup> предусматривает правовые гарантии социальной защиты ветеранов Российской Федерации, которая осуществляется путем предоставления возмещений и льгот. В соответствии с этим Законом к мерам социальной защиты ветеранов относится предоставление им льгот по налогообложению, по получению, приобретению, строительству и содержанию жилья, пользованию услугами учреждений связи, трудоустройству, переподготовке кадров, по оплате коммунальных услуг и торговому обслуживанию, медицинскому, обеспечению лекарствами и изделиями медицинского

---

<sup>3</sup> О ветеранах; Федеральный закон от 12 янв. 1995 г. № 5-ФЗ.

назначения, по обеспечению транспортными средствами и оплате проезда, протезно-ортопедическому обслуживанию, санаторно-курортному лечению и условиям труда и др.

Следует полагать, что льготы в социальном обеспечении - это льготы «для соответствующих категорий граждан, выделенных по определенным признакам, которые дают основания для их дополнительной социальной защиты»<sup>4</sup>.

Льготы выгодны не только личности, но и обществу в целом. Если государство не будет оказывать социальную поддержку гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, то эта обязанность ляжет на плечи семьи, которая из своих доходов будет вынуждена оплачивать социальные услуги. В настоящее время «семейная нагрузка» ощутима. Недооценка тех или иных потребностей личности, невозможность или неполнота их удовлетворения неизбежно ведут к замедлению темпов общественного развития.

## **1.2. Бесплатное предоставление земельных участков**

Согласно положениям Земельного Кодекса Российской Федерации<sup>5</sup>, земельные участки на территории Российской Федерации приобретаются исключительно на платной основе. Однако в Земельном кодексе Российской Федерации и иных Законах существуют варианты получения участков бесплатно.

Первое, бесплатно могут приобретаться во владение уже используемые гражданами земельные участки. Второе, некоторые категории лиц имеют законное право на получение земельных участков бесплатно.

---

<sup>4</sup> Захаров М. Л. Право социального обеспечения: учеб. пособие / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. – М.: Издательство БЕК, 2001.

<sup>5</sup> Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ.

Первая группа, включает в себя:

- граждан, фактически пользующихся участками при бессрочном использовании или основывающихся на пожизненном (наследственном) владении. При таких условиях у граждан есть возможность однократного получения такого участка во владение бесплатно;

- граждан, использующих земельный участок, полученный ими до момента принятия Закона «О собственности в СССР»<sup>6</sup>, если на нем построен жилой дом;

- граждан, имеющих во владении строения, здания, сооружения при наличии права постоянного (бессрочного) пользования или пожизненного (наследуемого) владения, имеющих право на бесплатное оформление участка, на которых размещены данные объекты.

Вторая категория, которой возможно предоставление земельных участков на бесплатной основе определена Земельным кодексом Российской Федерации, Законами субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки гражданам, имеющим трех и более детей, предоставляются в собственность бесплатно в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми

---

<sup>6</sup> О собственности в СССР: Закон СССР от 6 март. 1990 г. № 1305-1.

помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

Статьей 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрены полномочия субъектов Российской Федерации в части установления порядка постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, порядка снятия граждан с данного учета, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, порядок предоставления земельных участков.

Так, например, Законом Иркутской области от 28.12.2015 № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» предусмотрена мера социальной поддержки в виде однократного бесплатного предоставления земельных участков для индивидуального жилищного строительства многодетным семьям, молодым семьям, инвалидам, ветеранам и другим категориям граждан.

А в 2016 г на территории Иркутской области в силу вступил Закон Иркутской области от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан»<sup>7</sup> (далее — Закон № 146-ОЗ), которым установлены случаи бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан, порядок постановки граждан на земельный учет, порядок снятия граждан с земельного учета, порядок предоставления земельных участков в собственность бесплатно, предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно.

Порядок предусматривает формирование уполномоченным органом перечней земельных участков, которые должны содержать информацию о место-

---

<sup>7</sup> О бесплатном предоставлении земельных участков: Закон Иркутской области от 28 дек. 2015 г. № 146-ОЗ.

положении, площади, территориальных зонах, видах разрешенного использования земельных участков, категории земель, а также координаты земельных участков, информацию об обеспеченности или условиях обеспечения земельного участка сетями инженерно-технического обеспечения, электрическими сетями. При этом перечни земельных участков подлежат размещению на официальном сайте уполномоченного органа. Также установлено, что уполномоченный орган предлагает гражданам, состоящим на земельном учете, выбрать земельный участок из числа земельных участков, включенных в перечень, в порядке очередности постановки заявителей на земельный учет<sup>8</sup>.

Таким образом, можно сказать, что существует:

1) общий порядок предоставления земельных участков, в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, предусматривающий подачу заинтересованными лицами заявлений о предоставлении конкретных земельных участков;

2) льготный порядок предоставления земельных участков, в соответствии с Федеральными законами и Законом № 146-ОЗ, предусматривающий выбор земельных участков из числа земельных участков, включенных в перечень, в порядке очередности.

Льготный порядок предусматривает предоставление земельных участков в собственность бесплатно отдельным категориям граждан по месту постоянного проживания, в порядке очередности.

Правом на получение земельных участков в собственность бесплатно в соответствии с Законом № 146-ОЗ на территории Иркутской области обладают следующие категории граждан:

---

<sup>8</sup> Об утверждении Порядка формирования и размещения на официальном сайте Правительства Иркутской области перечней земельных участков: постановление Правительства Иркутской области от 22 март. 2016 г. № 151-пп.

1. Для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта на территории поселения, городского округа, постоянно проживающие в указанном поселении, городском округе граждане, которым не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в установленном порядке состоящие на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, относящиеся к следующим категориям:

- ветераны Великой Отечественной войны;
- ветераны боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и на территориях других государств;
- лица, признанные реабилитированными в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»<sup>9</sup>;
- работники государственных и муниципальных учреждений, для которых учреждение является основным местом работы и имеющие непрерывный стаж работы в этом учреждении не менее трех лет;
- супруги, не достигшие возраста 36 лет на дату подачи заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность бесплатно или заявления о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно;
- молодой родитель неполной семьи, не достигший возраста 36 лет на дату подачи заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность бесплатно или заявления о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно.

---

<sup>9</sup> О реабилитации жертв политических репрессий : Закон РФ от 18 окт. 1991 г. № 1761-1.

2. Для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта на территории муниципального района граждане, которым не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, относящиеся к следующим категориям:

– граждане, постоянно проживающие на территории муниципального района, не достигшие возраста 36 лет на дату подачи заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность бесплатно или заявления о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, имеющие среднее профессиональное или высшее образование, основное место работы которых находится на территории этого муниципального района в крестьянских (фермерских) хозяйствах или организациях, осуществляющих деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, а также в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, государственных и муниципальных образовательных организациях, учреждениях культуры, социального обслуживания;

– граждане, постоянно проживающие на территории муниципального района в течение пяти лет подряд до даты подачи заявления о постановке на земельный учет, основное место работы которых находится на территории этого муниципального района в крестьянских (фермерских) хозяйствах или организациях, осуществляющих деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, а также в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, государственных и муниципальных образовательных организациях, учреждениях культуры.

3. Для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта на территории поселения, городского округа постоянно проживающие в указанном поселении, городском округе граждане, награжденные орденом «За заслуги перед Отечеством» I сте-

пени; граждане, награжденные орденом «За заслуги перед Отечеством» II степени; граждане, награжденные орденом «За заслуги перед Отечеством» III степени; граждане, награжденные орденом «За заслуги перед Отечеством» IV степени, которым не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности.

4. Для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта:

1) на территории поселения, городского округа, за исключением предоставления федеральных земельных участков, — многодетные семьи, состоящие из родителей (усыновителей, опекунов или попечителей) или единственного родителя (усыновителя, опекуна или попечителя), трех и более детей, в том числе детей, находящихся под опекой или попечительством, не достигших возраста 18 лет на дату подачи заявления о постановке на земельный учет (далее — многодетная семья), отвечающие в совокупности следующим условиям:

- члены многодетной семьи постоянно проживают в указанном поселении, городском округе;
- членам многодетной семьи не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за исключением предоставления земельных участков в собственность бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 15 марта 1998 г № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»<sup>10</sup>, Федеральным законом от 25 октября 2001 г № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»<sup>11</sup>;

---

<sup>10</sup> О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан : Федеральный закон от 15 март. 1998 г. № 66-ФЗ.

<sup>11</sup> О введении в действие Земельного Кодекса РФ: Федеральный закон от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ.



2) федеральные земельные участки - многодетной семье, отвечающей в совокупности следующим условиям:

- члены многодетной семьи постоянно проживают в Иркутской области;
- членам многодетной семьи не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за исключением предоставления земельных участков в собственность бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 15 марта 1998 г № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Федеральным законом от 25 октября 2001 г № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

5. Для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта граждане, которым не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и имеющие право на получение социальных выплат в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (переселенцы).

6. Для эксплуатации индивидуального жилого дома - инвалиды, имеющие I, II группу инвалидности, и дети-инвалиды (инвалиды) земельные участки, предоставленные в аренду, на которых расположены указанные индивидуальные жилые дома, принадлежащие инвалидам на праве собственности.

7. Для ведения сельскохозяйственного производства, иных связанных с сельскохозяйственным производством целей; для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности; для ведения дачного хозяйства; для индивидуального жилищного строительства на территории поселения, городского округа постоянно проживающим в указанном поселении, городском округе гражданам, которым не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, относящимся к следующим категориям:

- граждане, которым было предоставлено жилое помещение из государственного жилищного фонда Иркутской области, сформированного в целях реализации Закона Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению»<sup>12</sup>;

- граждане, которым было предоставлено жилое помещение в собственность из государственного жилищного фонда Иркутской области, сформированного в целях реализации Закона Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан»<sup>13</sup>;

- члены семьи собственников жилых помещений, которым было предоставлено жилое помещение из государственного жилищного фонда Иркутской области, сформированного в целях реализации Закона Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению», учтенные при определении площади предоставленного жилого помещения;

- члены семьи собственников жилых помещений, которым было предоставлено жилое помещение из государственного жилищного фонда Иркутской области, сформированного в целях реализации Закона Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан», учтенные при определении площади предоставленного жилого помещения;

---

<sup>12</sup> Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению: Закон Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ.

<sup>13</sup> О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан: Закон Иркутской области от 11 март. 2014 г. № 29-ОЗ.

- граждане, которым была предоставлена денежная компенсация утрачиваемого права собственности на объекты недвижимого имущества (за исключением жилых помещений) в соответствии с Законом Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ «Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению»;

- граждане, которым была предоставлена денежная компенсация утрачиваемого права собственности на учитываемое строение в соответствии с Законом Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан»;

- граждане, которым была предоставлена денежная компенсация утрачиваемого права собственности на учитываемый земельный участок в соответствии с Законом Иркутской области от 11 марта 2014 г. № 29-ОЗ «О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан».

С целью получения земельного участка на бесплатной основе, граждане подают заявление о постановке на земельный учет. Перечень документов, подтверждающих право гражданина на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, при постановке на учет утвержден постановлением Правительства Иркутской области от 22 марта 2016 г. № 152-пп «Об утверждении перечня документов, подтверждающих право граждан на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, при постановке на учет»<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Об утверждении перечня документов, подтверждающих право граждан на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, при постановке на учет: постановление Правительства Иркутской области от 22 март. 2016 г. № 152-пп.

В соответствии с постановлением Правительства Иркутской области от 22 марта 2016 г. № 152-пп одновременно с заявлением, помимо документа, удостоверяющего личность и выписки из Единого государственного реестра недвижимости:

- молодые семьи представляют документ, подтверждающий, что супруги состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, свидетельство о заключении брака;

- молодые одинокие родители представляют документ, подтверждающий, что родитель состоит на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, свидетельство о смерти одного из родителей, либо свидетельство о расторжении брака, либо справка о рождении, выданная органом записи актов гражданского состояния, содержащая информацию о том, что сведения об отце ребенка внесены в запись акта о рождении на основании заявления матери ребенка, либо решение суда о расторжении брака или признании брака недействительным, вступившее в законную силу, копии (копия) свидетельств (свидетельства) о рождении детей (ребенка);

- ветераны боевых действий представляют документ, подтверждающий, что ветеран состоит на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма и удостоверение ветерана боевых действий или свидетельство (удостоверение) о праве на льготы, образец которого утвержден до 1 января 1992 г. (для ветеранов боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств);

- ветераны ВОВ представляют документ, подтверждающий, что ветеран состоит на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма и удостоверение ветерана Великой Отечественной Войны или удостоверение, образец которого

утвержден до 1 января 1992 г. (для ветеранов Великой Отечественной войны);

- работники учреждений представляют документ, подтверждающий, что работник состоит на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма и копию трудовой книжки, заверенную работодателем (для работников государственных и муниципальных учреждений, для которых учреждение является три года основным местом работы);

- лица, признанные реабилитированными представляют документ, подтверждающий, что он состоит на учете в качестве нуждающегося в жилых помещениях и справку уполномоченного органа о реабилитации, выданную в соответствии с Законом Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий»<sup>15</sup>.

- граждане, не достигшие возраста 36 лет на дату подачи заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность бесплатно или заявления о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, имеющих среднее профессиональное или высшее образование, основное место работы которых находится на территории этого муниципального района в крестьянских (фермерских) хозяйствах или организациях, осуществляющих деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, а также в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, государственных и муниципальных образовательных организациях, учреждениях культуры, социального обслуживания представляют документ об образовании, копию трудовой книжки, заверенную работодателем, выписку из единого государственного

---

<sup>15</sup> О реабилитации жертв политических репрессий: Закон РФ от 18 окт. 1991 г. № 1761-1.

реестра юридических лиц либо выписку из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей в отношении работодателя;

- граждане, постоянно проживающие на территории муниципального района в течение пяти лет подряд до даты подачи заявления о постановке на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, основное место работы которых находится на территории этого муниципального района в крестьянских (фермерских) хозяйствах или организациях, осуществляющих деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, а также в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, государственных и муниципальных образовательных организациях, учреждениях культуры представляют копию трудовой книжки, заверенную работодателем, выписку из единого государственного реестра юридических лиц либо выписку из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей в отношении работодателя;

- переселенцы из районов Крайнего Севера представляют справку органа, уполномоченного на ведение учета граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, о том, что гражданин состоит на учете граждан, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, и не получил соответствующую социальную выплату;

- многодетные семьи предоставляют копии свидетельств о рождении детей. При необходимости предоставляется акт органа опеки и попечительства о назначении опекуна или попечителя.

Таков перечень документов, основных категорий граждан, обращающихся с целью постановки их на земельный учет в Иркутской области.

Ведение земельного учета граждан, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, осуществляется исполнительным органом государственной власти Иркутской области или органом местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, уполномоченными на предоставление земельных участков в соответствии с законодательством.

Рассмотрение заявлений граждан о постановке на земельный учет на территории города Иркутска, а также на территории муниципальных образований Иркутского района, на земельных участках, находящихся в федеральной собственности, полномочия по распоряжению которым переданы в Правительству Иркутской области осуществляет Министерство имущественных отношений Иркутской области (далее Министерство), на территории иных муниципальных образований Иркутской области - органы местного самоуправления, уполномоченные на предоставление земельных участков.

Предоставление земельных участков многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства в порядке очередности осуществляется соответствующими органами власти, исходя из наличия свободных земельных участков, в черте городских или сельских населенных пунктов, предназначенных для индивидуального жилищного строительства.

Таким образом, предусмотренный региональным законодательством Иркутской области механизм реализации гражданам, имеющим трех и более детей, своего права на землю, регламентирован достаточно подробно — и, казалось бы, граждане не должны иметь затруднений в получении земельных участков. Однако надежды многих граждан на получение в собственность земельных участков в Иркутской области не оправдываются.

### 1.3. Опыт регионов РФ в сфере бесплатного предоставления земельных участков

С целью изучения опыта в сфере бесплатного предоставления земельных участков были выбраны соседние с Иркутской областью регионы, а именно Красноярский край, Республика Бурятия.

**Красноярский край.** Статьей 14 Закона Красноярского края от 04.12.2008 г. № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае»<sup>16</sup> предусмотрено, что многодетные граждане, постоянно проживающие на территории Красноярского края, имеют право на однократное бесплатное получение в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для следующих целей: ведение садоводства, огородничества, животноводства, дачного строительства, индивидуального жилищного строительства или личного подсобного хозяйства. Кроме того, многодетные граждане — собственники жилых домов имеют право на однократное бесплатное получение в собственность земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, занимаемых данными жилыми домами.

Для указанных целей, как правило, предоставляются земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена. Распоряжение данными участками осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов.

Многодетные граждане, в описании Закона Красноярского края от 04.12.2008 г. № 7-2542 «О регулировании земельных отношений в Красноярском

---

<sup>16</sup> О регулировании земельных отношений в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 04 дек. 2008 г. № 7-2542.



крае» - это граждане Российской Федерации, имеющие и воспитывающие (проживающие совместно) трех и более детей, в том числе пасынков, падчериц, а также приемных и опекаемых, не достигших восемнадцатилетнего возраста, а также детей, обучающихся по очной форме обучения в образовательных учреждениях всех видов и типов, - до окончания обучения, но не более чем до достижения ими возраста 23 лет, и детей, проходящих срочную военную службу по призыву, - до окончания службы, но не более чем до достижения ими возраста 23 лет, а детей, признанных инвалидами до достижения ими возраста 18 лет, — на период установления инвалидности независимо от возраста.

Документами, подтверждающими право многодетных семей на бесплатное предоставление земельных участков, являются:

- документ, удостоверяющий личность;

- свидетельства о рождении детей, в отношении опекаемых детей – свидетельство об установлении опеки, в отношении пасынков, падчериц - свидетельство о браке с родителем ребенка;

- выписка из домовой книги или финансово-лицевого счета;

- в случае достижения ребенком возраста 18 лет:

- 1) справка из образовательного учреждения об обучении ребенка по очной форме обучения;
- 2) справка о прохождении срочной военной службы по призыву;
- 3) справка об установлении инвалидности<sup>17</sup>.

Согласно вышеуказанному Закону Красноярского края правом на бесплатное предоставление обладают и молодые специалисты - граждане Российской Федерации в возрасте на дату подачи заявления не старше 35 лет, которые либо

---

<sup>17</sup> Официальный портал Красноярского Края [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.krskstate.ru>.

имеют законченное высшее (среднее, начальное) профессиональное образование, работают на территории Красноярского края в сельской местности (сельском поселении или сельском поселении и межселенной территории, объединенных общей территорией в границах муниципального района, а также сельском населенном пункте, входящем в состав городского поселения или городского округа, за исключением города Красноярска) в организации агропромышленного комплекса или социальной сферы (учреждении образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта или социального обслуживания населения) в соответствии с полученной специальностью не менее трех лет, либо обучаются на последнем курсе образовательного учреждения высшего (среднего, начального) профессионального образования и отвечают совокупности следующих условий:

- изъявление желания работать по трудовому договору (основное место работы) не менее пяти лет в организации агропромышленного комплекса или социальной сферы на территории Красноярского края в сельской местности в соответствии с полученной специальностью;

- постоянное проживание или изъявление желания постоянно проживать в сельской местности, в которой молодой специалист изъявил желание работать по трудовому договору не менее пяти лет в организации агропромышленного комплекса или социальной сферы;

- участие в государственных (муниципальных) программах по обеспечению жильем граждан.

Ведение земельного учета (очереди) для льготных категорий граждан в Красноярском крае не предусмотрено. Земельные участки предоставляются по общему порядку предоставления земельных участков, в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации, предусматривающим подачу заинтересованными лицами заявлений о предоставлении конкретных земельных участков.

Таким образом, по моему мнению, при сравнении нормативных актов Иркутской области и Красноярского края, возможно, сделать следующие выводы:

1) количество категорий граждан, имеющих право на бесплатное предоставление участка в Красноярском крае значительно меньше, чем в Иркутской области;

2) требования к составу многодетной семьи в Красноярском крае более лояльные, например, в отличие от нашего субъекта, в Красноярском крае земельные участки предоставляют семьям, имеющим в составе детей, достигших совершеннолетия, что в свою очередь увеличивает количество семей, имеющих право на данную льготу;

3) в Красноярском крае отсутствует очередь льготников, существуют перечни имеющих в наличии земельных участков, которые могут быть предоставлены в собственность многодетным гражданам в разрезе муниципальных образований Красноярского края, что избавляет семьи от ожидания предоставления. Размещаются перечни на официальном портале Красноярского Края.

**Республика Бурятия.** В настоящее время на территории Республики Бурятия действует Закон Республики Бурятия от 16 октября 2002 г. № 115-III «О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности»<sup>18</sup>, которым предусмотрено бесплатное предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства следующей категории граждан:

1) специалистам, работающим в сельском поселении или городском поселении, которое входит в состав муниципального района (педагогическим работникам образовательных учреждений, медицинским и фармацевтическим работникам, социальным работникам, работникам культуры и искусства, специалистам государственной ветеринарной службы, специалистам, работающим в сельскохозяйственном производстве);

---

<sup>18</sup> О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности: Закон Республики Бурятия от 16 окт. 2002 г. № 115-III.

2) гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма;

3) гражданам РФ, проживающим на территории Республики Бурятия по месту жительства на законных основаниях, среднедушевой доход семей которых (среднедушевой доход одиноко проживающего гражданина) ниже четырехкратной величины прожиточного минимума в расчете на душу населения, установленного в Республике Бурятия на день подачи заявления:

- не являющимся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма либо собственниками жилых помещений;

- являющимся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма, либо собственниками жилых помещений с обеспеченностью общей площадью жилого помещения на одного нанимателя жилого помещения по договору социального найма, либо собственника жилого помещения менее учетной нормы площади жилого помещения, установленной органом местного самоуправления;

- проживающим в помещении, не отвечающем установленным для жилых помещений требованиям;

- являющимся нанимателями жилых помещений по договорам социального найма или собственниками жилых помещений, проживающими в квартире, занятой несколькими семьями, если в их составе имеется больной, страдающий тяжелой формой хронического заболевания, при которой совместное проживание с ним в одной квартире невозможно, и не имеющими иного жилого помещения, занимаемого по договору социального найма или принадлежащего на праве собственности. Перечень соответствующих заболеваний устанавливается уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти;

4) выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей на территории Республики Бурятия, прибывшим в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности не позднее 1 января 1992 г. имеющим

общую продолжительность стажа работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях не менее 15 календарных лет, не имеющим жилья в других регионах Российской Федерации или нуждающимся в его улучшении и не получавшим субсидии на эти цели, а также гражданам, имеющим стаж работы в указанных районах и местностях не менее 10 календарных лет и состоящим по месту жительства на учете как нуждающиеся в улучшении жилищных условий, и гражданам, имеющим инвалидность I и II групп, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья и стаж работы которых составляет менее 15 календарных лет. Граждане, получившие земельный участок бесплатно по данному основанию, утрачивают право на получение жилищных субсидий в соответствии с федеральным законодательством о жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей;

5) гражданам, имеющим трех и более детей, и гражданам, являющимся приемными родителями, имеющим трех и более детей, бесплатно и однократно предоставляются в собственность для индивидуального жилищного строительства земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, в случае, если такие граждане состоят на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма. В случае достижения ребенком (детьми) возраста 18 лет сохраняют право на приобретение земельного участка до достижения им (ими) 23 лет. Граждане, являющиеся приемными родителями, имеющими трех и более детей, сохраняют право на приобретение земельного участка до достижения ребенком (детьми) 23 лет при условии их совместного проживания;

6) гражданам Российской Федерации, являющимся участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

7) гражданам, являющимся собственниками земельных участков, пострадавшим вследствие чрезвычайной ситуации, сложившейся в связи со сходом селевых потоков в 2014 г. в п. Аршан Тункинского района Республики Бурятия,

приведшей к невозможности использования таких земельных участков для целей индивидуального жилищного строительства без проведения работ по рекультивации указанных земельных участков.

Основным категориям граждан в соответствии с Законом Республики Бурятия от 16 октября 2002 г. № 115-III участки предоставляются в порядке очередности.

При сравнении нормативных актов Иркутской области и Республики Бурятия возможно сделать следующие выводы.

1. Многодетные семьи в Республике Бурятия обязаны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, т. е. быть малоимущими, что значительно усложняет процедуру получения участка.

2. Согласно закону Республики Бурятия земельные участки предоставляются многодетным семьям в первоочередном порядке, что значительно ускоряет время ожидания бесплатного предоставления многодетными семьями.

3. Предоставление участка многодетным семьям в Республике Бурятия возможно и по достижению ребенком (детьми) возраста 18 лет. Сохраняют свое право на приобретение земельного участка многодетные семьи до достижения ребенком (детьми) 23 лет. В Иркутской области многодетные семьи могут получить земельный участок не зависимо от возраста детей.

4. Законодательством Республики Бурятия предусмотрено предоставление земельных участков гражданам, пострадавшим от конкретного стихийного бедствия. Законом Иркутской области № 146-ОЗ такое право закреплено только в мае 2017 г, после пожаров в населенных пунктах весной 2017 г.

Таким образом, принимая во внимание информацию, изложенную в первой главе исследования, следует отметить, что право на бесплатное получение земельных участков отдельным категориям граждан установлено законодательными актами Российской Федерации, более детальная проработка порядка предоставления, определения дополнительных льготных категорий граждан является

прерогативой субъектов Российской Федерации. Каждый субъект, при разработке и принятии законодательных актов, устанавливающих право на бесплатное получение земельного участка, руководствуется социальными, природными условиями, сложившимися в конкретном регионе.

## **2. СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

### **2.1. История создания регионального Министерства имущественных отношений**

Деятельность по управлению земельными ресурсами на уровне регионов страны осуществляют, как правило, Министерства имущественных отношений.

И исторические вехи их формирования в разных регионах, и содержание их деятельности, в общем, подобно.

Так в 2009 г. губернатор Иркутской области преобразовал региональное агентство имущественных отношений в Министерство имущественных отношений, которое начало осуществлять функции по управлению, распоряжению и контролю за использованием собственности Иркутской области. Помимо распоряжения областным имуществом министерство имущественных отношений Иркутской области взяло на себя управление областными государственными унитарными предприятиями, участие в управлении открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в областной собственности.

Ведомство также с самого начала осуществляло работы по приватизации госсобственности, участвовало в разграничении муниципальной собственности. Для этого Министерство получило право на подготовку нормативно-правовых актов в сфере имущественных отношений. Закон Иркутской области от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных — участков в собственность граждан» разработан Министерством имущественных отношений Иркутской области (далее — Министерство).

Министерство имущественных отношений Иркутской области является исполнительным органом государственной власти Иркутской области, осуществляющим функции по реализации областной государственной политики, нормативному правовому регулированию в области имущественных отношений,



управлению государственной собственностью Иркутской области, а также осуществляющим функции в сфере территориальной обороны и гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, пожарной безопасности.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Уставом Иркутской области, законами Иркутской области, иными правовыми актами, а также Положением о Министерстве<sup>19</sup>.

Министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области, организациями, общественными объединениями, гражданами.

Министерство обладает правами юридического лица, в том числе выступает истцом и ответчиком в суде, имеет бюджетную смету, лицевой счет, печать со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки.

Основные задачи Министерства:

- 1) содействие формированию и реализации областной государственной политики в области имущественных отношений;
- 2) нормативное правовое регулирование в сфере имущественных отношений;
- 3) управление, распоряжение и контроль за использованием государственной собственности региона;
- 4) управление и распоряжение землями и земельными участками;

---

<sup>19</sup> Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 30 сент. 2009 г. № 264/43-пп.

- 5) управление областными государственными унитарными предприятиями, областными государственными учреждениями и осуществление контроля за их деятельностью;
- 6) управление открытыми акционерными обществами, акции которых находятся в государственной собственности региона;
- 7) приватизация имущества, находящегося в государственной собственности региона;
- 8) разграничение имущества;
- 9) выдача квалификационных аттестатов лицам, прошедшим аттестацию на соответствие квалификационным требованиям, предъявляемым к кадастровым инженерам;
- 10) организация взаимодействия с органами государственной власти (государственными органами), органами местного самоуправления, организациями, гражданами в сфере территориальной обороны и гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, пожарной безопасности;
- 11) организация проведения на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории региона от чрезвычайных ситуаций;
- 12) предупреждение чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера и ликвидации их последствий;
- 13) организация тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, на объектах, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей).

Министерство для решения возложенных задач и реализации функций в установленном порядке вправе:

- 1) запрашивать и получать от органов государственной власти (государственных органов), органов местного самоуправления, организаций и граждан необходимую информацию;
- 2) совершать сделки, заключать государственные контракты, иные договоры, соглашения в соответствии с законодательством;
- 3) привлекать в необходимых случаях специалистов исполнительных органов государственной власти региона, а также специалистов (экспертов) иных органов и организаций для решения вопросов, относящихся к сфере деятельности министерства;
- 4) осуществлять оформление и комплектование государственного архивного фонда в соответствии с законодательством;
- 5) осуществлять иные права, предусмотренные законодательством.

Министерство возглавляет министр региона, который назначается на должность и освобождается от должности в установленном порядке Губернатором региона. Структура Министерства приведена в прилож. 1.

Министр имущественных отношений региона:

- 1) представляет министерство в отношениях с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, гражданами;
- 2) организует деятельность министерства и осуществляет руководство этой деятельностью;
- 3) назначает и освобождает от должности государственных гражданских служащих региона в министерстве и работников, замещающих в министерстве должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы региона, при их наличии;
- 4) решает вопросы, связанные с прохождением государственной гражданской службы региона в министерстве в соответствии с законодательством;

5) утверждает положения о подразделениях, предусмотренных в утвержденной структуре министерства, должностные регламенты (должностные инструкции) сотрудников министерства;

6) утверждает штатное расписание министерства в пределах установленных предельной штатной численности и фонда оплаты труда сотрудников министерства;

7) осуществляет иные полномочия, предусмотренные законодательством.

Ответственность сотрудников министерства региона.

1) министр несет персональную ответственность за выполнение задач и функций, возложенных на министерство;

2) сотрудники министерства несут ответственность в соответствии с законодательством.;

3) структура и положение о Министерстве утверждаются постановлением Правительства региона, штатное расписание утверждается Министром в пределах фонда оплаты труда и численности, с учетом Реестра должностей государственной гражданской службы региона;

4) количество заместителей Министра определяется Министром;

5) заместители Министра назначаются на должность и освобождаются от должности Министром и оформляются приказом Министерства;

6) организационное обеспечение деятельности Министра осуществляет помощник Министра, назначаемый на должность на период исполнения Министром своих полномочий, финансовый отдел и отдел государственной гражданской службы, кадровой и организационной работы;

7) организационное обеспечение деятельности заместителей Министра осуществляют отдел государственной гражданской службы, кадровой и организационной работы, финансовый отдел и курируемые отделы;

8) штатное расписание Министерства формируется из должностей государственной гражданской службы региона по категориям: руководители, специалисты и обеспечивающие специалисты и может включать наряду с ними должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы.

Министерство расходует полученные из областного бюджета средства в соответствии с утвержденной бюджетной росписью и в пределах установленных лимитов бюджетных обязательств.

## **2.2. Анализ деятельности Министерства**

Основные показатели деятельности Министерства представлены в отчете о проделанной работе за 2016 г. (Приложение 2).

В соответствии с выбранной темой исследования более детально изучалась деятельность отдела, отвечающего за предоставление земельных участков гражданам, относящимся к льготным категориям (отдел предоставления земельных участков для строительства и целей, не связанных со строительством).

В 2016 г. в отдел предоставления земельных участков для строительства и целей, не связанных со строительством, поступило 5 700 обращений от физических и юридических лиц, из них:

- заявления о предварительном согласовании предоставления или о предоставлении земельных участков - 1 763;

- заявления о выдаче разрешения на использование земельного участка - 70;

- заявления граждан, относящихся к льготным категориям в соответствии с законом региона от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» о постановке на земельный учет 1 903, в том числе заявления многодетных семей о постановке на учет в целях получения земельного участка - 1 176;

- заявления о согласовании актов выбора трасс - 229;

- обращения юридических и физических лиц по вопросам земельного законодательства - 2 462.

Заключено 14 государственных контрактов, из них 5 по установлению рыночной стоимости права аренды на земельные участки и рыночной стоимости земельных участков, 9 по проведению кадастровых работ и выносу точек в натуру.

В соответствии с законом региона от 21 декабря 2006 г. № 99-ОЗ «Об отдельных вопросах использования и охраны земель в регионе»<sup>20</sup> Правительство региона осуществляет полномочия по распоряжению земельными участками, находящимися на территории муниципального образования город Иркутск, Иркутского районного муниципального образования, государственная собственность на которые не разграничена, для строительства и целей, не связанных со строительством.

В 2016 г. в министерство поступило 1 763 заявления о предварительном согласовании предоставления или о предоставлении земельных участков (общей площадью 3460,03 га) для строительства и целей, не связанных со строительством, в том числе:

- 979 заявлений о предварительном согласовании предоставления или предоставлении участков (общей площадью 128,97 га) для строительства индивидуальных жилых домов (из них 17 заявлений о предоставлении земельных участков многодетным семьям на федеральных землях, полномочия по распоряжению которыми преданы Правительству Иркутской области);

- 2 заявления о предоставлении участков (общей площадью 0,29 га) для строительства многоквартирных жилых домов;

---

<sup>20</sup> Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области: Закон Иркутской области от 21 дек. 2006 г. № 99-ОЗ.

- 583 заявления о предварительном согласовании предоставления или предоставлении земельных участков (общей площадью 2 033,72 га) для строительства иных объектов (ведение личного подсобного хозяйства, ведение садоводства, крестьянско-фермерское хозяйство, гаражи, административные здания, трансформаторные подстанции, производственные базы и т. д.);

- 199 заявлений (площадь 1 297,05 га) о предварительном согласовании предоставления или предоставлении земельных участков для целей, не связанных со строительством (огородничество, сенокошение, выпас сельскохозяйственных животных, детские и спортивные площадки и т. д.).

Также в 2016 г. поступило 70 заявлений о выдаче разрешений на использование земельного участка в соответствии с гл. V.6 Земельного кодекса РФ, постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов»<sup>21</sup>, постановлением Правительства региона от 4 июня 2015 г. № 271-пп «Об утверждении Положения о порядке и условиях размещения объектов, виды которых установлены Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления таких земельных участков и установления сервитутов на территории региона»<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов: постановлением Правительства РФ от 03 дек. 2014 г. № 1300.

<sup>22</sup> Об утверждении Положения о порядке и условиях размещения объектов, виды которых установлены Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления таких земельных участков и установления сервитутов на территории Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 4 июня 2015 г. № 271-пп.

Правительство региона предоставляет земельные участки с учетом утвержденных документов территориального планирования, правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, землеустроительной документации, положения об особо охраняемой природной территории, наличия зон с особыми условиями использования территории, земельных участков общего пользования, территорий общего пользования, красных линий, местоположения границ земельных участков, свободные от прав третьих лиц.

В 2016 г. Правительством Иркутской области (по результатам рассмотрения заявлений 2015–2016 гг.) предоставлено 385 земельных участков.

В 2016 г. Правительством региона выдано 27 разрешений на использование земельных участков без их предоставления, из них 6 — для размещения спортивных и детских площадок, 18 — для размещения элементов благоустройства территории и малых архитектурных форм, 1 — для размещения линий связи, линейно-кабельных сооружений связи и иных сооружений связи, 1 — для строительства временных или вспомогательных сооружений для обеспечения реконструкции автодороги Иркутск-Листвянка, 1 — в целях проведения инженерных изысканий.

В 2016 г. Правительством региона принято решений о предварительном согласовании предоставления 130 земельных участков, из них 71 земельный участок для индивидуального жилищного строительства (из которых 33 предоставлено) и 59 земельных участков предварительно согласованны для иных целей (из которых предоставлено 37).

В 2016 г. по результатам аукционов предоставлено 30 земельных участков на территории г. Иркутска и Иркутского района, из них:

- 14 земельных участков для индивидуального жилищного строительства;
- 2 земельных участка для строительства объектов производственного назначения;



- 2 земельных участков под объекты административно-делового назначения, объекты социально-бытового назначения, объекты культурно-досугового назначения, объекты общественного питания, объекты торгового назначения, объекты социального обеспечения, спортивного назначения;
- 11 земельных участков для ведения садоводства;
- 1 земельный участок для сельскохозяйственного использования.

Продажа земельного участка составила 3 385 000 руб.

Начальная цена за право аренды земельных участков составляла 7 151 000 руб., а итоговая арендная плата за год составила 16 602 980 руб., что на 9 451 980 руб., превышает начальную цену.

Кроме того, по итогам проведенных администрациями муниципальных образований Иркутского района аукционов министерством заключено 9 договоров купли-продажи земельных участков для строительства и сельхозпроизводства. В бюджет Иркутского района поступило 2 436,342 тыс. руб.

В целях образования земельного участка на аукцион министерство имущественных отношений региона заключает контракты по установлению рыночной стоимости права аренды на земельные участки и рыночной стоимости земельных участков, по проведению кадастровых работ и выносу точек в натуру.

Так, в 2016 г, заключены следующие контракты с единственным поставщиком (цена контракта до 100 тыс. руб.):

- 5 государственных контрактов по установлению рыночной стоимости ежегодной арендной платы на земельные участки и рыночной стоимости земельных участков;
- 9 государственных контрактов по проведению кадастровых работ и выносу точек в натуру.

Отказано в предоставлении по 1 207 земельным участкам. Основные причины отказа:

- несоответствие схемы расположения земельного участка утвержденному генеральному плану, утвержденному проекту планировки территории, правилам землепользования и застройки;

- цель использования земельного участка, указанная в заявлении о предварительном согласовании предоставления земельного участка, не соответствует видам разрешенного использования земельных участков, установленным для соответствующей территориальной зоны;

- несоответствие схемы расположения земельного участка ее форме, формату или требованиям к ее подготовке;

- полное или частичное совпадение местоположения земельного участка, образование которого предусмотрено схемой его расположения, с местоположением земельного участка, образуемого в соответствии с ранее принятым решением об утверждении схемы расположения земельного участка, срок действия которого не истек;

- не допускается образование земельного участка, границы которого пересекают границы территориальных зон.

Выполняя поставленные губернатором региона задачи, в 2016 г. правительство региона предоставило для строительства социальных объектов 3 земельных участка в г. Иркутске и Иркутском районе, в том числе: 1 земельный участок для строительства детского сада, 1 земельный участок для строительства объекта начального и среднего общего образования и 1 земельный участок для строительства берегоукрепления.

В соответствии с Законом региона от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» с 01.01.2016 г, по 31.12.2016 г, поступило 353 заявления о предоставлении земельных участков на территории г. Иркутска и Иркутского района для индивидуального жилищного строительства в собственность бесплатно в соответствии с Законом №

146-ОЗ, из них 17 заявлений о предоставлении земельных участков на федеральных землях, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству Иркутской области.

По итогам работы с заявлениями 2015–2016 гг., о бесплатном предоставлении земельных участков в 2016 г.:

- 237 земельных участков предоставлено в собственность бесплатно льготным категориям граждан для индивидуального жилищного строительства, в том числе 15 земельных участков на федеральных землях, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству региона;

- по 60 земельным участкам приняты решения о предварительном согласовании предоставления земельных участков (данные участки будут предоставлены в 2017 г.);

- отказано в предоставлении по 96 обращениям;

- по 5 заявлениям проводится работа по получению согласований.

Информация о предоставленных правительством региона в 2016 г. земельных участках гражданам, относящимся к льготным категориям, представлена в таблице 1.

Таблица 1

Информация о предоставленных в 2016 г. правительством региона земельных участках

| Категория граждан               | Количество предоставленных земельных участков, шт. |                 |                   |       |
|---------------------------------|--|-----------------|-------------------|-------|
|                                 | Иркутск  | Иркутский район | Федеральные земли | Всего |
| 1                               | 2  | 3               | 4                 | 5     |
| Многодетные семьи               | 35   | 61              | 15                | 111   |
| Молодые семьи                   | 5  | 20              | -                 | 25    |
| Молодой родитель неполной семьи | 5  | 14              | -                 | 19    |

|   |   |    |   |    |
|---|---|----|---|----|
| Лица, признанные реабилитированными   | 1 | 1  | - | 2  |
| Инвалиды  | 8 | 10 | - | 18 |
| Участники боевых действий   | 2 | 3  | - | 5  |
| Работники учреждений  | 2 | 1  | - | 3  |
| Выезжающие из районов Крайнего Севера   | 0 | 3  | - | 3  |
| Нуждающийся в улучшении жилищных условий  | 0 | 1  | - | 1  |
| Граждане, постоянно проживающие на территории муниципального района, не достигшие возраста 36 лет на дату подачи заявления, основное место работы которых находится на территории этого муниципального района в крестьянских (фермерских) хозяйствах или организациях, осуществляющих деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, а также в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, государственных и муниципальных образовательных организациях, учреждениях культуры, социального обслуживания | 5 | 0  | - | 5  |
| Граждане, постоянно проживающие на территории муниципального района в течение пяти лет подряд до даты подачи заявления о постановке на земельный учет, основное место работы которых находится на территории этого муниципального   | 0 | 44 | - | 44 |

|  |    |     |    |     |
|--|----|-----|----|-----|
| района в крестьянских (фермерских) хозяйствах или организациях, осуществляющих деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, а также в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, государственных и муниципальных образовательных организациях, учреждениях культуры |    |     |    |     |
| Граждане, выехавшие из районов затопления Богучанской ГЭС  | 0  | 1   | -  | 1   |
| Всего  | 63 | 159 | 15 | 237 |

В 2016 г. Правительство региона предоставило 111 земельных участков многодетным семьям на территории г. Иркутска и Иркутского района из земель, государственная собственность на которые не разграничена, а также на федеральных землях, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству региона, из них:

- на территории г. Иркутска 35 земельных участков;
- на территории Иркутского района 61 земельный участок;
- на федеральных землях (Иркутский район, с. Оек) 15 земельных участков.

### **2.3. Состояние очереди льготных категорий граждан**

В связи с вступлением в силу Закона региона от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» помимо многодетных семей на земельный учет с 2016 г. могут быть приняты гражд-

дане иных льготных категорий (например, молодые семьи, ветераны боевых действий, работники учреждений, реабилитированные, и т. д.), установленные данным законом.

Кроме того, очередь граждан, имеющих трех и более детей, ведение которой до 01.03.2015 г. осуществлялось администрацией Иркутского районного муниципального образования, органами местного самоуправления городских и сельских поселений Иркутского района, а также документация по ведению данной очереди в 1 квартале 2016 г. была передана Правительству региона.

В исследовании были проанализированы материалы отчетности министерства, исходя из указанных данных, в 2016 г. Министерством 580 многодетных семей, приняты от администрации Иркутского района, 173 многодетных семьи, приняты из Максимовского, Никольского, Листвянского, Мамонского, Усть-Балейского, Дзержинского, Карлукского, Марковского муниципальных образований.

Таким образом, при анализе было выявлено, что до 2016 г. Министерство осуществляло функции по ведению одной очереди (федеральные земли), а с введением Закона № 146-ОЗ, начало осуществлять функции по ведению 23 очередей.

Информация о количестве граждан, состоящих на земельном учете в министерстве имущественных отношений региона, по состоянию на 31.12.2016 г. в разрезе муниципальных образований представлена в таблице 2.

Таблица 2

Информация о количестве граждан, состоящих на земельном учете в Министерстве имущественных отношений региона

| Муниципальное образование (МО) | Количество граждан, состоящих на земельном учете |                               |
|--------------------------------|--|-------------------------------|
|                                | всего  | в том числе многодетные семьи |
| 1                              | 2  | 3                             |

|  |       |       |
|--|-------|-------|
| Усть-Кудинское МО  | 30    | 9     |
| Голоустненское МО  | 13    | 6     |
| Листвянское МО   | 63    | 62    |
| Ширяевское МО  | 16    | 12    |
| Усть-Балейское МО  | 6     | 6     |
| Большереченское МО   | 95    | 22    |
| Оекское МО   | 71    | 63    |
| Смоленское МО  | 30    | 24    |
| Дзержинское МО   | 34    | 24    |
| Уриковское МО  | 78    | 52    |
| Карлукское МО  | 132   | 64    |
| Максимовское МО  | 50    | 40    |
| Хомутовское МО   | 218   | 183   |
| Ушаковское МО  | 95    | 70    |
| Молодежное МО  | 92    | 75    |
| Марковское МО  | 249   | 170   |
| Мамонское МО   | 215   | 177   |
| Гороховское МО   | 3     | 1     |
| Никольское МО  | 30    | 15    |
| Сосновоборское МО  | 8     | 1     |
| Ревякинское МО   | 11    | 3     |
| г. Иркутск   | 3 055 | 2 950 |
| На федеральные земли, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству Иркутской области | 2 354 | 2 354 |
| Итого  | 6 948 | 6 383 |

Необходимо отметить, что нагрузка на специалистов земельного блока Министерства в 2016 г. резко увеличилась, так, до 2016 г. Министерство обслуживало очередь в 2 700 граждан, к концу 2016 г. очередь увеличилась практически в два раза.

В регионе продолжается формирование земельных участков для предоставления многодетным семьям. Однако формирование земельных участков еще не гарантия, что они будут своевременно предоставлены в собственность многодетным семьям. Выявлено, что общая динамика реализации мер по предоставлению земельных участков многодетным гражданам в регионе, показывает, что имеющихся сформированных земельных участков на данный момент явно недостаточно.



### **3. НАПРАВЛЕНИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОЦЕДУРЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ЛЬГОТНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН РЕГИОНА**

#### **3.1. Обоснование основных направлений и методов совершенствования процедуры предоставления земельных участков льготным категориям граждан региона**

В результате анализа статистических данных был выявлен комплекс проблем, препятствующих эффективному развитию процесса бесплатного предоставления участков.

Совершенствование процедуры предоставления земельных участков льготным категориям граждан предполагается осуществлять по следующим основным направлениям:

- Улучшение процессов управления информационными потоками;
- Улучшение качества информированности населения о процедурах бесплатного предоставления;
- Совершенствование кадрового обеспечения органов власти;
- Совершенствование нормативной базы;
- Совершенствование методического обеспечения;
- Активизация мер по бесплатному предоставлению земельных участков.

### **3.1.1. Анализ структуры и динамика предоставления земельных участков в регионе**

Как показывает анализ отчетности, предоставляемой органами власти субъекта в Министерство, получить земельные участки в регионе в собственность бесплатно смогли немногие граждане, имеющие на это право.

Согласно информации Министерства социального развития, опеки и попечительства региона численность только многодетных семей на территории региона, которым предоставляются меры социальной поддержки от 23.10.2006 г. № 63-оз «О социальной поддержке в регионе семей, имеющих детей» по состоянию на 30.12.2016 г. составляет 30 350 семей.

Только количество многодетных семей, состоящих на учете в целях предоставления земельных участков в собственность бесплатно на территории региона, составляет порядка 10 тыс. семей. При этом число многодетных граждан, подающих заявления на постановку на земельный учет, неуклонно растет.

Проведя анализ представленной в Министерство информации, органами местного самоуправления муниципальных образований региона в соответствии с Законом региона от 12.03.2009 г. № 8-ОЗ, Законом региона от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ предоставлено:

- в 2011 г. 102 земельных участка, из них 1 - Правительством региона;
- в 2012 г. 238 земельных участков, из них 54 - Правительством региона;
- в 2013 г. 625 земельных участков, из них 260 - Правительством региона;
- в 2014 г. 593 земельных участков, из них 77 - Правительством Иркутской области;
- в 2015 г. 1 131 земельный участок, из них 405 - Правительством региона (в том числе 349 земельных участков на федеральных землях, полномочия по распоряжению которыми переданы Правительству региона);

- в 2016 г. 549 земельных участков, из них 111 - Правительством региона.

Наглядная динамика предоставления земельных участков на бесплатной основе отражена на рисунке 1.

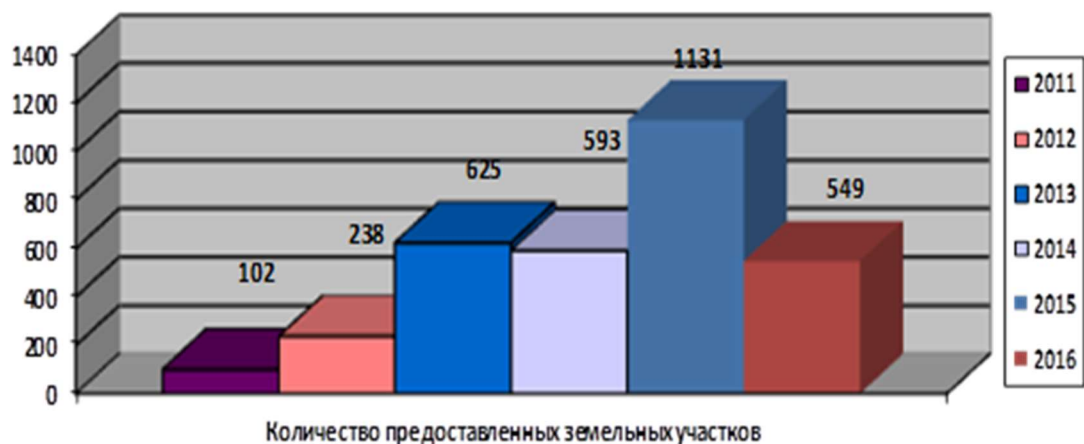


Рис. 1. Предоставление земельных участков за 2011–2016 гг. на территории региона

После проведения анализа статистических данных, нами сформирована динамика предоставления правительством региона земельных участков для индивидуального жилищного строительства многодетным семьям за период 2010–2016 гг.: отражена на рис. 2.

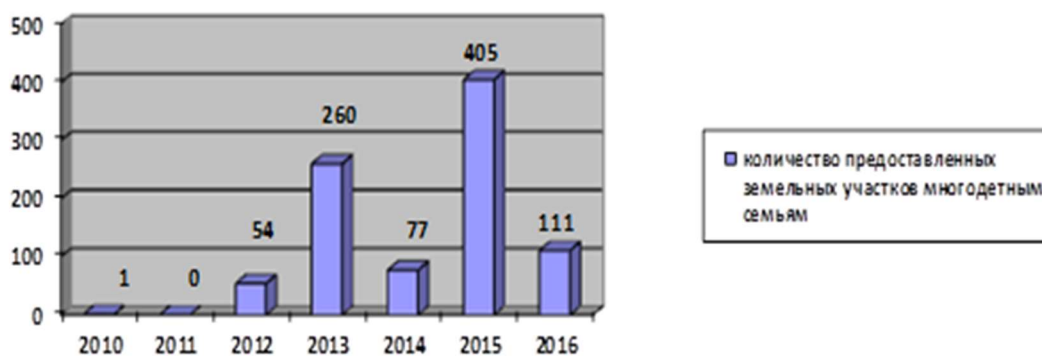


Рис. 2. Динамика предоставления земельных участков Правительством региона за 2011–2016 гг.

Динамика предоставления земельных участков в разрезе муниципальных образований региона в 2016 г. представлена на рис. 3.

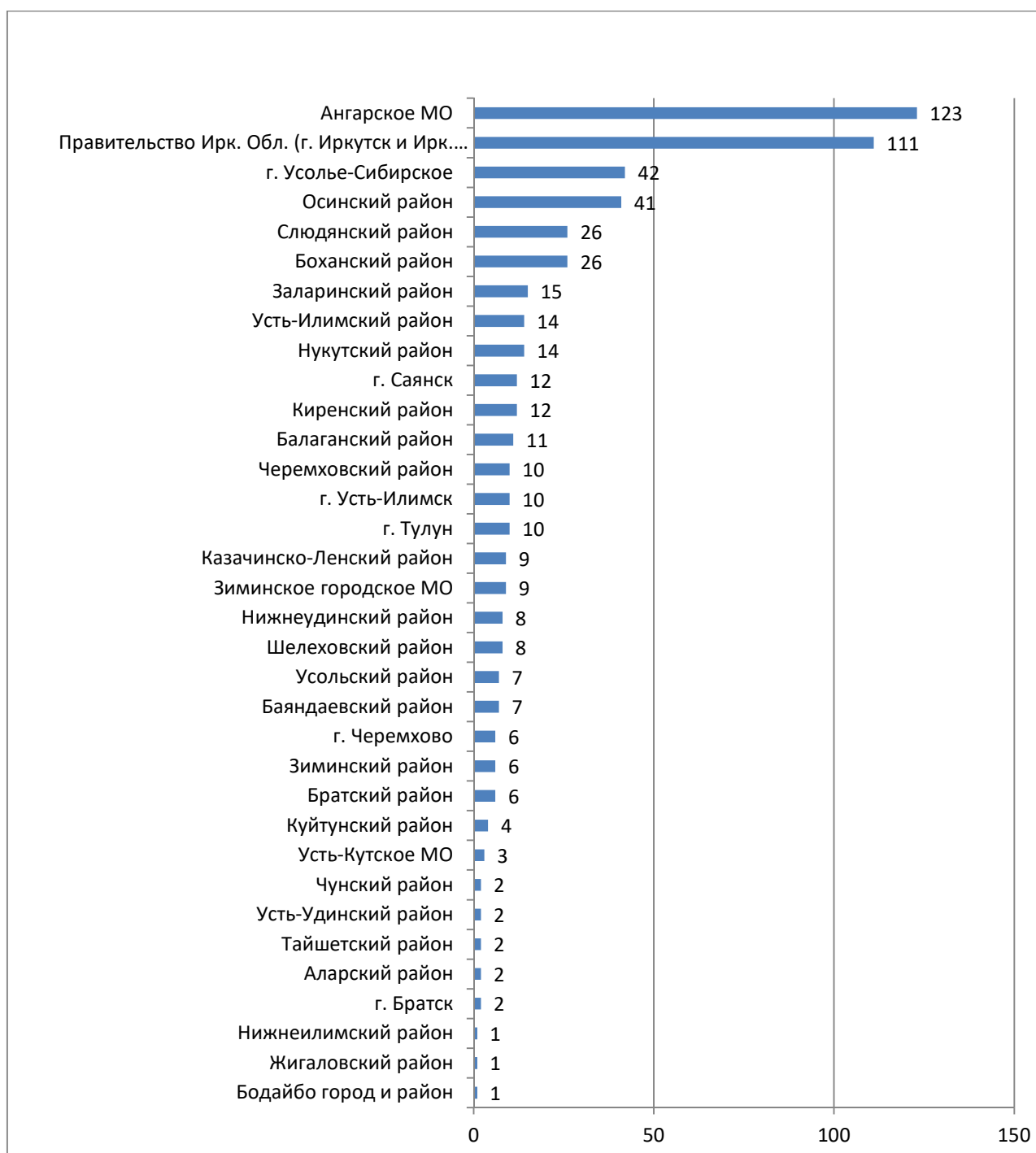


Рис. 3. Динамика предоставления земельных участков в разрезе муниципальных образований региона в 2016 г.

По состоянию на 1 января 2017 г. в Министерстве имущественных отношений в очереди на получение земельных участков, состоят:

- по г. Иркутску - 2 950 многодетные семьи;
- на федеральные земельные участки - 2354 многодетных семей;
- в муниципальных образованиях Иркутского района - 948 многодетных семей.

В иных муниципальных образованиях региона - 2 965 семей.

Итак, проведя анализ количества поставленных на земельный учет многодетных семей (на 1 января 2017 года - 9253) и количества предоставленных земельных участков (на 1 января 2017 года - 3238) выявлено, что только по такой категории граждан, как многодетные семьи, возможно сделать вывод о низкой эффективности удовлетворения нужд льготных граждан в земельных участках, длительном ожидании предоставления.

В целом темпы по обеспечению земельными участками многодетных граждан в регионе не в полной мере соответствуют реальным потребностям льготных категорий граждан. При низких темпах сроки ожидания предоставления земельных участков растягиваются на многие годы.

### **3.1.2. Выявление и анализ проблем в сфере предоставления земельных участков**

При анализе причин, препятствующих скорейшей реализации такой меры социальной поддержки как предоставление бесплатного земельного участка выявлено, что условно все проблемы возможно разделить на две группы: проблемы правового характера и не правового характера.

Основной проблемой не правового характера является фактическое отсутствие свободных земель категории «земли населенных пунктов».

Законом 146-ОЗ было закреплено право на получение земельного участка бесплатно льготными категориями граждан на территории региона с учетом постоянного места проживания (ранее прямой зависимости места постоянного проживания и места получения земельного участка не было).

Данное правило не применяется для граждан, являющихся арендаторами земельных участков для осуществления крестьянским (фермерским) хозяйством его деятельности, для граждан, имеющих право на получение социальных выплат в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также за исключением случаев предоставления многодетным семьям земельных участков, находящихся в федеральной собственности, полномочия по управлению и распоряжению которыми переданы органам государственной власти Иркутской области.

Практика предоставления Правительством региона земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, расположенных на территории города Иркутска, показала, что за предоставлением указанных земельных участков в большом количестве обращаются граждане, не проживающие на территории города Иркутска, что ограничивало права граждан, проживающих на территории административного центра.

Такая же тенденция отмечается и на территории Иркутского района и на территории других близлежащих к городу Иркутску муниципальных образований.

Сложившаяся до 2016 года ситуация, приводила к пассивности отдельных органов местного самоуправления муниципальных образований региона при решении вопросов обеспечения граждан, проживающих в данных муниципальных образованиях, бесплатными земельными участками.

Однако, при принятии Закона № 146-ОЗ не были просчитаны изначальная ограниченность имеющихся земельных ресурсов и связанные с этим последствия декларирования права многодетных семей на получение земельных участков в наиболее привлекательных и густонаселенных муниципальных образованиях (особенно, в г. Иркутске). В настоящий момент постановка граждан на земельный учет в г. Иркутске является не целесообразной, т.к. на территории города Иркутска в настоящее время утверждена градостроительная документация, в которой новые территории для индивидуального жилищного

строительства не предусмотрены. Основная тенденция в жилищном строительстве на территории административного центра - многоэтажное строительство.

На территории г. Иркутска с начала 2013 года предоставлено 512 земельных участков. По данным на 01.01.2017 в г. Иркутска 3055 граждан поставлены на учет и ожидают получения земли в собственность. Несмотря на острую необходимость предоставления, в 2017 году не сформировано и соответственно не предоставлено ни одного земельного участка. В настоящее время для предоставления в собственность бесплатно гражданам, имеющим трех и более детей, в целях индивидуального жилищного строительства на территории г. Иркутска участки отсутствуют.

Подобные сложности с предоставлением земли многодетным гражданам есть почти у всех крупных мегаполисов. Например, в Московской области в 2012 году на учете 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 Законов: уплотнение садоводческих товариществ, перевод земли из федеральной собственности в муниципальную, а также поиск участков «на стороне».

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 на тот момент сформировано и поставлено на кадастровый учет 22 283 земельных участков, в том числе, в столице Татарстана - 1 952 земельных участков. И вот результат: в 43-х муниципальных районах Республики Татарстан уже предоставлено в собственность многодетным семьям 16 499 земельных участков, это 81,36% от числа семей, стоящих в списках. При этом, для удобства заявителей информация

о движении очередности открыта через сеть «Интернет». Списки уникальных учетных 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.

В связи с отсутствием земельных участков в г. Иркутске Министерством был рассмотрен вопрос о предоставлении участков многодетным семьям в с. Оек Иркутского района. В 2016 году Правительством региона планировалось предоставление федеральных земельных участков вблизи с. Оек, но была получена информация о размещении объекта Министерства обороны РФ вблизи данных земель. С целью исключения предоставления земельных участков в запретной зоне военного объекта Министерством имущественных отношений региона прекращено предоставление земельных участков на данной территории. Только после получения к концу 2016 года информации от войсковой части о возможности предоставления земельных участков многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства, возобновление данных работ стало возможным.

Не менее оптимистично выглядит и ситуация по предоставлению участков на территории Иркутского районного муниципального образования.

По состоянию на 1 января 2017 года (Министерство распоряжается земельными участками на территории Иркутского районного муниципального образования с 2016 года) в двадцати одном муниципальном образовании Иркутского района на учете состоит более 1500 граждан.

В ряде муниципальных образований Иркутского района в 2016 году возникли следующие объективные трудности с предоставлением земельных участков.

В 2016 году Министерством были проведены работы по Сосновоборскому муниципальному образованию – на территории данного муниципального образования имеется свободный земельный участок, площадью 195 тыс. кв.м, находящийся в собственности региона. Однако, в связи с нахождением земельного



участка в запретной зоне военного объекта, предоставление земельных участков для индивидуального жилищного строительства не согласовано руководством войсковой части. По указанным объективным причинам предоставление участков в данном муниципальном образовании невозможно.

Также под запретом предоставления земельных участков в собственность в 2016 году оказались территории Голоустненского, Листвянского и, частично, Большереченского муниципальных образований, в связи с нахождением данных муниципальных образований в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории, определенных Федеральным законом от 01.05.1999 № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал»<sup>23</sup>.

В соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона № 94-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 30.08.2001 № 643<sup>24</sup> утвержден перечень видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории. Согласно данному перечню в центральной экологической зоне Байкальской природной территории запрещено строительство зданий и сооружений (или их частей), функционирование которых не связано с созданием и развитием особо охраняемых природных территорий федерального значения и особых экономических зон туристско-рекреационного типа, с системами жизнеобеспечения и обеспечения экологической безопасности существующих промышленных, жилых и рекреационных объектов, с осуществлением видов деятельности, разрешенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории, а также строительство зданий и сооружений (или их частей) на незатронутых природных территориях, включая земли лесного фонда, водоохранные зоны и прибрежные защитные полосы озера Байкал и впадающих в него рек.

---

<sup>23</sup> Об охране озера Байкал; Федеральный Закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ

<sup>24</sup> Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории; Постановление Правительства РФ от 30 авг. 2001 г. N 643

В очереди на получение участков в трех указанных муниципальных образованиях на 01.01.2017 состоял 171 гражданин.

В отношении территории, входящих в состав Байкальской природной территории возможно решение вопроса о предоставлении земельных участков в собственность при условии принятия поправок в действующее федеральное законодательство.

При разработке территории для предоставления в Хомутовском муниципальном образовании Министерство столкнулось со следующей проблемой. Так, в июне 2016 года для предоставления гражданам, относящимся к льготным категориям, администрацией Хомутовского муниципального образования была предложена достаточно большая территория в д. Талька. Министерством осуществлен детальный анализ указанной территории, при этом на завершающем этапе проверки администрация Хомутовского муниципального образования только в ноябре 2016 года проинформировала Министерство о возможном подтоплении территории в д. Талька во время таянья снега и обильных дождей.

Необходимо отметить, что в соответствии со ст. 67.1 Водного Кодекса РФ<sup>25</sup> строительство объектов капитального строительства без проведения специальных защитных мероприятий по предотвращению негативного воздействия вод в границах зон затопления, подтопления запрещается. В связи с чем, Министерством в адрес администрации Хомутовского муниципального образования направлено письмо о необходимости предусмотреть в программах муниципального образования мероприятия по предотвращению негативного воздействия вод в границах территории, планируемой для предоставления в д. Талька. В настоящее время вопрос возможности предоставления земельных участков из указанной территории остается открытым.

---

<sup>25</sup> Водный кодекс РФ 03 июня 2006 № 74-ФЗ

В муниципальных образованиях Иркутской области с менее крупными населенными 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».

Муниципальные образования Иркутской области, в которых в 2016 году предоставление земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей, не осуществлялось: Катангский район, Качугский район, Мамско-Чуйский район, г. Свирск, Тулунский район.

Необходимо отметить, что в муниципальных образованиях, которые активно осуществляют деятельность по предоставлению земельных участков, зачастую граждане остаются недовольны качеством предоставляемых земельных участков, отсутствием необходимой инфраструктуры. Эти проблемы связаны с отсутствием в бюджете муниципального образования денежных средств на данные виды работ.

Еще одной проблемой при бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан встала подготовка изменений в документы территориального планирования муниципальных образований региона.

### **3.1.3. Определение основных направлений решения выявленных проблем**

В отношении предоставления земельных участков многодетным семьям, состоящим на земельном учете с целью предоставления федеральных земельных участков, предложено следующее решение. Министерство в 2017 г. планирует предоставление многодетным семьям следующих федеральных земельных участков, в отношении которых приняты решения Правительственной комиссией по развитию жилищного строительства и оценке эффективности использо-

вания земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, о передаче полномочий по распоряжению ими органам государственной власти региона на основании Федерального закона от 24.07.2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства»:

- с. Оек (92 земельных участка).

Вышеуказанные земельные участки будут предоставлены многодетным семьям в порядке очередности в соответствии со статьей 6 Закона региона от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ.

В дальнейшем планируется провести работы со следующими территориями:

- д. Максимовщина (240 земельных участков);
- д. Бутырки (640 земельных участков);
- д. Коты (240 земельных участков);
- п. Плишкино (141 земельный участок);
- д. Зыкова (23 земельных участка).

В настоящее время решается вопрос по обеспечению земельных участков электроснабжением. Учитывая рекомендации Земельной комиссии при Губернаторе региона, ОАО «ИЭСК» осуществляет подготовку проектов планировки и проектов межевания под размещение своих линейных объектов. По завершению вышеуказанных работ, данные документы будут утверждены органами местного самоуправления.

Представляется возможным также разработать мероприятия по следующим направлениям:

- Снизить количество граждан, состоящих на земельном учете путем проведения проверки представленных документов гражданами, уже поставленными на земельный учет, на соответствие требованиям действующего законодательства. Многодетные семьи в период с 2013 года по конец 2015 года имели возможность подавать документы на постановку на земельный учет в несколько муниципальных образований. Не исключено, что некоторые семьи реализовали

свое право на получение участка, но не сообщили об этом уполномоченные органы, в связи с чем продолжают состоять на учете, не имея уже право на получение участка. Реализация данных мероприятий возможно исключительно при условии наличия достаточного количества кадровых ресурсов;

- Провести работы по поиску свободных территорий, исходя из существующей ситуации в части кадастрового учета, основываясь на данных актуальной градостроительной информации. Например, в настоящее время на базе Министерства проводятся работы, связанные с инвентаризацией всех земель г. Иркутска и Иркутского района. Выявленные участки будут предоставлены льготным категориям в порядке очередности.

По состоянию на 1 января 2017 г. в двадцати одном муниципальном образовании Иркутского района на учете состоит более 1 500 граждан.

Необходимо отметить, что в 1 квартале 2016 года Правительству региона была передана очередь граждан, имеющих трех и более детей, ведение которой до 01.03.2015 осуществлялось администрацией Иркутского районного муниципального образования, органами местного самоуправления городских и сельских поселений Иркутского района.

580 многодетных семей, приняты от администрации Иркутского района.

173 многодетных семьи, приняты из Максимовского, Никольского, Листвянского, Мамонского, Усть-Балейского, Дзержинского, Карлукского, Марковского муниципальных образований.

Таким образом, Министерству при передаче полномочий перешел и ряд проблем, связанных с долгим ожиданием 753 семей своей очереди на бесплатное получение земельного участка.

С целью реализации полномочий по предоставлению земельных участков Министерством в муниципальных образованиях Иркутского района регулярно запрашивается информация об имеющихся свободных земельных участках/землях, государственная собственность на которые не разграничена, их характери-

стиках (площадь, категория земель и т. п.), расположенных в соответствии с документами градостроительного зонирования, в зоне индивидуальной жилой застройки.

Сведения о наличии свободных земельных участках по состоянию на апрель 2017 года, представленные муниципальными образованиями, приведены в таблице 3.

Таблица 3

Сведения о наличии свободных земельных участках на территории муниципальных образований Иркутского района

| Наименование муниципального образования (МО) | Информация о свободных земельных участках, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленная МО          |
|--|--|
| Усть-Кудинское МО                            | 51 земельный участок (в мае 2017 года предоставлено 28)  |
| Голоустненское МО                            | в наличии имеются земли в с. Малое Голоустное, п. Нижний Кочергат  |
| Листвянское МО                               | в наличии имеются земли в п. Листвяка, п. Никола   |
| Ширяевское МО                                | сообщили об отсутствии территорий  |
| Усть-Балейское МО                            | 4 земельных участка в д. Быкова  |
| Большереченское МО                           | в наличии имеются земли в п. Большая Речка   |
| Оекское МО                                   | сообщили об отсутствии территорий - только федеральные земельные участки, которыми распоряжается Правительство Иркутской области |
| Смоленское МО                                | сообщили об отсутствии территорий  |
| Дзержинское МО                               | сообщили об отсутствии территорий  |
| Уриковское МО                                | информация не предоставлена, позже предоставлена информация по наличию земельных участков в д. Московщина                        |
| Карлукское МО                                | в настоящее время земельные участки отсутствуют  |
| Максимовское МО                              | сообщили об отсутствии территорий  |
| Хомутовское МО                               | в наличии имеются земли в д. Талька примерно 140 земельных участка   |
| Ушаковское МО                                | сообщили об отсутствии территорий  |
| Молодежное МО                                | сообщили об отсутствии территорий  |
| Марковское МО                                | сообщили об отсутствии территорий  |
| Мамонское МО                                 | з. Вдовина, д. Малая Еланка, п. Западный, с. Мамоны  |
| Гороховское МО                               | сообщили об отсутствии территорий  |
| Никольское МО                                | сообщили об отсутствии территорий  |
| Сосновоборское МО                            | 1 земельный участок  |
| Ревякинское МО                               | 12 земельных участков в д. Бургаз  |

На сегодняшний день Министерство осуществляет работы по 4 территориям, расположенным в Хомутовском, Уриковском, Усть-Кудинском и Мамонском муниципальных образованиях. Ориентировочное количество земельных участков, планируемое для предоставления на данных территориях более 290 шт.

Очевидно, что поправками в действующий Закон № 146-ОЗ, должна быть предусмотрена возможность, в случае отсутствия свободной территории в муниципальном районе (городском округе), где постоянно проживают граждане, предоставления им земельных участков, сформированных на территории соседнего района или города, имеющего общие границы с муниципальным образованием, в котором такие граждане постоянно проживают и были поставлены на учет. Отсутствие в муниципалитете свободной территории, либо иные объективные причины, предположительно должны подтверждаться соответствующим актом, утвержденным уполномоченным органом.

Выявлено, что еще одной проблемой при бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан стала подготовка изменений документов территориального планирования муниципальных образований региона. Органам местного самоуправления муниципальных образований возможно предусмотреть в генеральных планах и правилах землепользования и застройки поселений зоны застройки индивидуальными жилыми домами с целью предоставления земельных участков гражданам, относящимся к льготным категориям в соответствии с Законом № 146-ОЗ, в порядке очередности.

Из практики бесплатного предоставления в собственность земельных участков многие муниципальные образования дополнительно сталкиваются с такой проблемой, как обеспечение указанных земельных участков объектами инфраструктуры в соответствии с параметрами планируемого строительства системами инженерно-технического обеспечения, предусмотренными проектами планировки территории в границах указанных земельных участков. В соответствии

со статьей 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>26</sup> к вопросам местного значения сельского поселения относятся:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;

- дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения и обеспечение безопасности дорожного движения на них, включая создание и обеспечение функционирования парковок (парковочных мест), осуществление муниципального контроля за сохранностью автомобильных дорог местного значения в границах населенных пунктов поселения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности.

Эти проблемы связаны с отсутствием в бюджете муниципального образования денежных средств на данные виды работ. Выходом из данной ситуации представляется участие органов местного самоуправления в программах комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры конкретного муниципального образования или в иных муниципальных программах.

Возможно рассмотреть вариант формирования земельных участков для льготных категорий целыми анклавами с уже подведенными коммуникациями для индивидуального жилищного строительства, как например, в коттеджном поселке Звездный муниципального района Красноярский Самарской области. Поселок 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,

---

<sup>26</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации ; Федеральный закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ



очистных сооружений и канализации предприниматели получали за счет субсидий из областного бюджета.

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 право на бесплатные участки.

Другим существенным вопросом при предоставлении бесплатного участка, является: на какие средства, малоимущие граждане будут осуществлять строительство дома на предоставленном бесплатном земельном участке? Единственным и наиболее перспективным выходом из данной ситуации будет продажа данного участка третьим лицам, что в дальнейшем приведет к стимулированию спекуляции полученных бесплатно земельных участков, а также приведет к росту цен на земельном рынке региона. Исходя из этого, формально улучшение жилищных условий произойдет, а фактически ничего не изменится.

Согласно рабочим материалам, выявлено, что Правительством региона рассматривались альтернативные пути удовлетворения потребности многодетных семей в земельных участках. Согласно п.п. 6 ст. 39.5 Земельного Кодекса Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть установлена возможность предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

Правительством региона прорабатывался вопрос о возможности предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

По результатам рассмотрения данного вопроса принято решение о нецелесообразности установления многодетным семьям иных мер социальной поддержки в связи со следующим.

По предложению Правительства региона в качестве меры социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями граждан, имеющих трех и более детей, с их согласия взамен бесплатного предоставления земельного участка рассматривался вопрос о внеочередном (первоочередном) предоставлении жилых помещений жилищного фонда социального использования.

Вместе с тем, по результатам работы, проведенной совместно с министерством финансов региона и министерством социального развития, опеки и попечительства региона, установлено, что возможность предоставления каким-либо категориям гражданам, в том числе многодетным семьям, жилых помещений по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования во внеочередном или первоочередном порядке законодательством не предусмотрена.

Таким образом, многодетным семьям взамен бесплатного предоставления земельных участков в собственность не может быть предоставлено жилое помещение по договору найма жилых помещений жилищного фонда социального использования в первоочередном или внеочередном порядке.

Кроме того, согласно заключению министерства финансов региона, расходы на реализацию социальных законов и нормативных правовых актов в части социальной поддержки населения ежегодно увеличиваются, в связи с чем необходимо оптимизировать бюджетные расходы на указанные цели с учетом критериев адресности и оценки нуждаемости граждан.

Учитывая, что предоставление земельных участков многодетным семьям осуществляется без учета критерия нуждаемости в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, установление каких-либо мер социальной поддержки многодетных семей (предоставление денежной выплаты,

обеспечение жилым помещением и др.) взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно не будет носить адресный характер.

Это лишь незначительный перечень выявленных проблем, с которыми столкнулись муниципальные образования региона в настоящее время. Очевидно, что если в дальнейшем не принять меры по их устранению, то не стоит рассчитывать на создание благоприятных условий для удовлетворения интересов граждан и общества, а также для более устойчивого развития региона и страны в целом.

### **3.2. Основные направления совершенствования процедуры бесплатного предоставления земельных участков**

#### **3.2.1. Информированность населения о порядке бесплатного получения участков**

Легко ли встать на учет льготным категориям граждан, рассчитывающим получить от государства земельные участки?

Как показывает практика обращения граждан, имеющих право на бесплатное получение земельного участка, 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;
- 2) не реализованные ожидания граждан по предоставлению им сформированных органами власти земельных участков в пределах границ населенных пунктов, в которых они проживают и с наличием транспортной и инженерной инфраструктуры в непосредственной близости от предоставляемого земельного участка;

3) отсутствие готовности органов власти разъяснять гражданам положения законодательства о предоставлении земельных участков.

При проведении анализа интернет-сайтов администраций муниципальных образований регионов выявлено, 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 трех 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, целесообразно разработать мероприятия по повышению информативности сайтов органов местного самоуправления региона. Информацию для многодетных граждан на официальных сайтах муниципальных образований сделать более доступной, выделить отдельным блоком на главных страницах сайтов, включить в данные разделы не только административные регламенты, но и необходимые пояснения, инструкции, схемы по механизму постановки на учет в целях получения участка и требуемой документации в наглядной форме. Разработать раздаточный материал, доступно разъясняющий процедуру бесплатного предоставления участков.

Следует отметить, что в Министерстве не реализована возможность отслеживания порядкового номера очереди. На наш взгляд необходимо создать информационную систему для отслеживания с помощью сети Интернет движения своей очередности многодетным гражданам, состоящим на учете в целях получения сформированных земельных участков. Другим вариантом предоставления информации могут стать мероприятия, направленные на реализацию смс-рассылки информации о порядковом номере очереди.

Проведя анализ указанной проблемы, выявлено, что, например, в городском округе Самара с целью информирования граждан, стоящих на учете, о состоянии очереди был разработан и введен в эксплуатацию электронный реестр, позволяющий оперативно размещать информацию на официальном сайте администрации городского округа Самара. Каждый стоящий на учете получает уникальный идентификационный номер, позволяющий узнать свою очередность, при этом информация о других гражданах остается недоступной.

Представляется, что такая возможность отслеживания своей очередности должна быть предоставлена для всех граждан в регионах, 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.

### **3.2.2. Повышение доступности и привлекательности для населения получения земельных участков на основе упрощения процедуры для заявителей**

В целях улучшения бизнес-среды на региональном уровне распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 года № 147-р утверждены 12 целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации.

На региональном уровне целевые модели используются для формирования «дорожных карт» субъектов Российской Федерации по улучшению инвестиционного климата по каждому из направлений.

Хотя бесплатное предоставление земельных участков не включено в ряд Целевых моделей, авторы считают, что перенимая опыт других органов, возможно направить усилия на снижение административных барьеров при предоставлении государственной услуги.

Для этого необходимо разработать ряд мер, которые позволяют сделать работу максимально эффективной и удобной для заявителей.

Необходимо отметить, что Соглашением между МФЦ и Правительством региона уже установлено взаимодействие в части приема документов льготных категорий граждан. Таким образом, у заявителей сокращаются затраты на пересылку документов (почтовым отправлением, авиасообщением, курьерской доставкой). Минимизируются коррупционные риски, так как отсутствует связь между конкретными должностными лицами и заявителями. Для обеспечения качественного предоставления государственных услуг на базе МФЦ ведется централизованное обучение сотрудников отделов МФЦ на территории г. Иркутска. Для улучшения качества предоставляемых услуг по постановке на земельный учет Министерством разработана Технологическая карта.

Единообразная практика приема и обработки документов, принятия решений по вопросу бесплатного предоставления участков на всей территории региона также позволит улучшить качество и скорость оказываемых услуг. На базе Правительства региона представляется возможным разработать специальный форум - информационный ресурс, который помогает обмену мнениями между специалистами и оперативному решению вопросов, возникающих во всех сферах деятельности, связанных с бесплатным предоставлением участков. Что, в свою очередь, будет способствовать формированию единообразной правоприменительной практики на территории региона и уменьшает вероятность обоснованного обжалования действий органов местного самоуправления.

Возможность предоставления услуги по постановке на земельный учет, отслеживанию своей очереди посредством Портала госуслуг, также будет являться важным элементом улучшения качества предоставляемых услуг.

В результате проведенной работы повысится доступность и уровень предоставления услуг для населения.

### **3.2.3. Упрощение процедуры получения земельных участков, особые условия для многодетных семей**

Несмотря на равнозначность льготных категорий граждан в соответствии с Законами Российской Федерации, одной из категорий законодатель уделяет особое внимание — это многодетные семьи. Одной из важнейших задач последнего времени для Правительства РФ стало разрешение напряженной демографической ситуации. Чтобы стимулировать рождаемость, предоставляются различные льготы.

30 ноября 2010 г. Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию была озвучена инициатива поддержки многодетных семей путем бесплатного предоставления в их собственность земельных участков. 14 июня 2011 г. 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 г. Вышеуказанным Законом были внесены соответствующие дополнения в статью 28 Земельного кодекса Российской Федерации, закрепившие основы земельного обеспечения государством многодетных семей. Поручение Председателя Правительства Российской Федерации Д. А. Медведева об устранении очереди многодетных семей на обеспечение земельными участками с подведенной инфраструктурой, отраженных в Перечне поручений по итогам социального Форума «Эффективная социальная политика: новые решения» в г. Санкт-Петербурге 25.03.2016 г. также обращает особое внимание на важность решения вопросов, связанных с предоставлением участков многодетным семьям.

Согласно ст. 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки гражданам, имеющим трех и более детей, предоставляются в собственность бесплатно в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Органами государственной

власти субъектов Российской Федерации может быть предусмотрено требование о том, что такие граждане должны состоять на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях или у таких граждан имеются основания для постановки их на данный учет, а также установлена возможность предоставления таким гражданам с их согласия иных мер социальной поддержки по обеспечению жилыми помещениями взамен предоставления им земельного участка в собственность бесплатно.

Статьей 39.19 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрены полномочия субъектов Российской Федерации в части установления порядка постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, порядка снятия граждан с данного учета, предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, порядок предоставления земельных участков.

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

Как излагалось выше, в 2015 г. принят Закон региона от 28.12.2015 г. № 146-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан», которым установлены случаи бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан, порядок постановки граждан на земельный учет, порядок снятия граждан с земельного учета, порядок предоставления земельных участков в собственность бесплатно, предельные размеры земельных участков, предоставляемых гражданам в собственность бесплатно.

В соответствии с Законом 146-ОЗ предоставление земельных участков многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства, личного подсобного хозяйства границах населенного пункта осуществляется:

- 1) на территории поселения, городского округа, за исключением предоставления федеральных земельных участков, — многодетной семье, состоящей



из родителей (усыновителей, опекунов или попечителей) или единственного родителя (усыновителя, опекуна или попечителя), трех и более детей, в т. ч. детей, находящихся под опекой или попечительством, не достигших возраста 18 лет на дату подачи заявления о постановке на земельный учет, отвечающей в совокупности следующим условиям:

- члены многодетной семьи постоянно проживают в указанном поселении, городском округе;

- членам многодетной семьи не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за исключением предоставления земельных участков в собственность бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 15 марта 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»;

2) федеральные земельные участки - многодетной семье, отвечающей в совокупности следующим условиям:

- члены многодетной семьи постоянно проживают в Иркутской области;

- членам многодетной семьи не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за исключением предоставления земельных участков в собственность бесплатно в соответствии с Федеральным законом от 15 марта 1998 г. № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», Федеральным законом от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

Согласно положениям Закона № 146-ОЗ предоставление в собственность многодетных граждан бесплатно земельных участков осуществляется без проведения торгов (конкурсов, аукционов). Проведение работ по формированию земельных участков организуют Правительство региона или органы местного самоуправления.

С целью обеспечения открытости порядка предоставления государственной услуги, повышение качества ее исполнения, создания условий для участия физических и юридических лиц в отношениях, возникающих при предоставлении земельных участков, утверждены Административные регламенты предоставления государственных услуг, устанавливающие порядок и стандарт предоставления государственной услуги.

С целью исключения коррупционного фактора, влияющего на предоставление (распределение) земельных участков самостоятельное определение местоположения испрашиваемого земельного участка с вступлением в силу нового Закона № 146-ОЗ, взамен утратившего силу Закона региона от 12 марта 2009 г. № 8-ОЗ «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» стало невозможным.

В настоящее время механизм использования многодетными семьями своего права на бесплатное получение земельного участка предусматривает один вариант его реализации - это постановка граждан на соответствующий учет в порядке очередности. Месторасположение земельных участков, их размеры и цели использования будут определяться органами власти.

Механизм постановки на земельный учет достаточно простой, заявителям с паспортами и свидетельствами о рождении детей необходимо обратиться в уполномоченный орган (или МФЦ) по месту постоянной регистрации одного из членов семьи с заявлением о постановке на учет. Не зависимо от места постоянной регистрации на территории Иркутской области многодетная семья может обратиться за постановкой на земельный учет на получение федеральных земельных участков в правительство региона (в Министерство имущественных отношений).

По результатам исследования было выявлено, что действующая редакция Закона № 146-ОЗ ограничивает целевое назначение земельных участков, предоставляемых гражданам, имеющим трех и более детей. Многодетная семья, обладающая правом на бесплатное получение в собственность земельного участка по соответствующему основанию, вправе получить земельный участок для индивидуального жилищного строительства или личного подсобного хозяйства.

Одним из вариантов упрощения процедуры предоставления земельных участков многодетным семьям представляется возможным внести изменение в существующий Закон № 146-ОЗ в части возможности предоставления участков не только в границах населенных пунктов, но и за их границами, для ведения садоводства.

Итак, на сегодняшний день можно констатировать отсутствие в законодательстве четко обозначенного целеполагания в действиях органов публичной власти, декларировавших бесплатное предоставление земельных участков льготным категориям граждан.

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 землей многодетная семья. Если исходить исключительно из обслуживания идеи государственной заботы о многодетных семьях, то речь может идти о бесплатном предоставлении не пригодившегося до сегодняшнего дня государству имущества.

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. Отсут-

ствие экономического эффекта выражается в ничтожной вероятности уплаты земельного налога новым собственником подобного имущества, так как человек получает не столько материальное благо, сколько бремя.

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 органы власти, а не на граждан. Зато и вовлеченность соответствующих земельных участков в имущественный оборот со всей вытекающей из нее экономической отдачей в виде земельного налога, а впоследствии, вероятно, и налога на имущество физических лиц будет реальной.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Вопрос бесплатного предоставления земельных участков очень актуален, при обеспеченности льготных категорий граждан создаются предпосылки для максимального достижения социального и экономического эффектов.

Настоящее исследование выполнено с целью разработки рекомендаций, направленных на совершенствование процедуры бесплатного предоставления земельных участков льготным категориям граждан.

Достижение поставленной цели обеспечивалось решением следующих задач: определить сущность льготного предоставления земельных участков, проанализировать опыт других регионов, проанализировать порядок предоставления земельных участков на бесплатной основе, изучить основные проблемы, возникающие при реализации такой меры социальной поддержки, как бесплатное предоставление участков, предложить меры по совершенствованию механизмов бесплатного предоставления.

Система бесплатного предоставления земельных участков призвана на улучшение условий жизни социально незащищенных и малообеспеченных слоев населения. Служит мерой поддержки системы налогообложения земли и иной недвижимой собственности.

В рамках регламентации процедуры бесплатного предоставления земельных участков принят ряд нормативных документов, административных регламентов.

Однако при предоставлении государственной услуги по предоставлению бесплатных земельных участков возникает ряд проблем. Данные проблемы условно возможно разделить на две группы: вопросы правового характера и общего, не правового характера.

Изучив проблемы представляются необходимым рекомендовать следующее:

- 1) Рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон № 146- ОЗ, предусматривающие предоставление земельных участков многодетным семьям

вблизи места их постоянного проживания, если в непосредственном месте их проживания необходимые участки отсутствуют, предоставления участков для садоводства.

2) Провести оценку соответствия фактически заявленной потребности в земельных участках многодетных семей наличию имеющихся свободных земельных ресурсов на конкретных территориях Иркутской 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 органам местного самоуправления внести изменения в градостроительную документацию в части включения в границы населенных пунктов дополнительных свободных территорий.

5) Рассмотреть возможность льготного кредитования многодетных семей для оказания им поддержки в строительстве жилья на предоставленных земельных участках.

6) 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 учет для получения земельного участка, контролировать движение своей очередности с помощью сети Интернет.

Цель, поставленная в исследовании, достигнута: на основании проведенного исследования было выявлено, что проблемы, возникающие при предоставлении бесплатных земельных участков, решаемы и совершенствование процесса при ведении земельного учета возможно.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации от 12 дек. 1993 г. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
2. Земельный кодекс РФ: Федеральный закон от 25 окт. 2001 г. № 136-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
3. Водный кодекс РФ: Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
4. О введении в действие Земельного Кодекса РФ : Федеральный закон от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
5. Градостроительный кодекс РФ : Федеральный закон от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
6. О бесплатном предоставлении земельных участков: Закон Иркутской области от 28 дек. 2015 г. № 146-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
7. О предоставлении социальных гарантий Героям Социалистического Труда, Героям Труда Российской Федерации и полным кавалерам ордена Трудовой Славы: Федеральный закон от 09 янв. 1997 г. № 5-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
8. Об утверждении перечня документов, подтверждающих право граждан на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, при постановке на учет: Постановление Правительства Иркутской области от 22 март. 2016 г. № 152-пп [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
9. Об утверждении Порядка формирования и размещения на официальном сайте Правительства Иркутской области перечней земельных участков: постановление Правительства Иркутской области от 22 март. 2016 г. № 151-пп [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.
10. Об утверждении Положения о Министерстве имущественных отношений Иркутской области: Постановление Правительства Иркутской области от



30 сент. 2009 г. № 264\43-пп [Электронный ресурс]// Консультант Плюс. Версия Проф.

11. О ветеранах: Федеральный закон от 12 янв. 1995 г. № 5-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

12. О собственности в СССР: Закон СССР от 06 март. 1990 г. № 1305-1 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

13. О реабилитации жертв политических репрессий : Закон РФ от 18 окт. 1991 г. № 1761-1 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

14. О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан : Федеральный закон от 15 март. 1998 г. № 66-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

15. Об отдельных мерах по подготовке части территории Иркутской области к затоплению ; Закон Иркутской области от 14 июля 2011 г. № 76-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

16. О предоставлении жилых помещений жилищного фонда Иркутской области и социальных выплат отдельным категориям граждан : Закон Иркутской области от 11 март. 2014 г. № 29-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

17. О регулировании земельных отношений в Красноярском крае: Закон Красноярского края от 04 дек. 2008 г. № 7-2542 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

18. О бесплатном предоставлении в собственность земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности: Закон Республики Бурятия от 16 окт. 2002 г. № 115-III [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

19. О Министерстве Имущественных отношений Иркутской области; Постановление Правительства от 30 сент. 2009 г. № 264/43-пп [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

20. О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Иркутской области: Закон Иркутской области от 06 дек. 2011 г. № 123-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

21. Об отдельных вопросах использования и охраны земель в Иркутской области; Закон Иркутской области от 21 дек. 2006 г. № 99-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

22. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления отдельных муниципальных образований Иркутской области и Правительством Иркутской области: Закон Иркутской области от 18 дек. 2014 г. № 162-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

23. О порядке подготовки и принятия решений о включении земельных участков в границы населенных пунктов либо об исключении земельных участков из границ населенных пунктов и об установлении или об изменении видов разрешенного использования земельных участков: Закон Иркутской области от 05 июля 2013 г. № 48-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

24. Об утверждении Положения о Земельной комиссии при Губернаторе Иркутской области: Указ Губернатора Иркутской области от 25 сент. 2009 г. №145/85-уг. [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

25. Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов: постановление Правительства РФ от 03 дек. 2014 г. № 1300 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

26. Об утверждении Положения о порядке и условиях размещения объектов, виды которых установлены Правительством Российской Федерации, на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления таких земельных участков и уста-

новления сервитутов на территории Иркутской области: постановление Правительства Иркутской области от 04 июня 2015 г. № 271-пп [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

27. О содействии развитию жилищного строительства: Федеральный Закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

28. О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «О содействии развитию жилищного строительства» и Земельный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 138-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

29. О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан : Закон Иркутской области от 12 март. 2009 г. № 8-ОЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

30. Об охране озера Байкал: Федеральный Закон от 01 мая 1999 г. № 94-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

31. Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в центральной экологической зоне Байкальской природной территории: Постановление Правительства РФ от 30 авг. 2001 г. № 643 [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

32. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

33. Об утверждении административного регламента министерства имущественных отношений Иркутской области: Приказ министерства имущественных отношений Иркутской области от 14 янв. 2010 г. № 3/А [Электронный ресурс] // Консультант Плюс. Версия Проф.

34. Захаров М. Л. Право социального обеспечения: учеб. пособие / М.Л. Захаров, Э.Г. Тучкова. – М.: Изд-во БЕК, 2001. – 576 с.

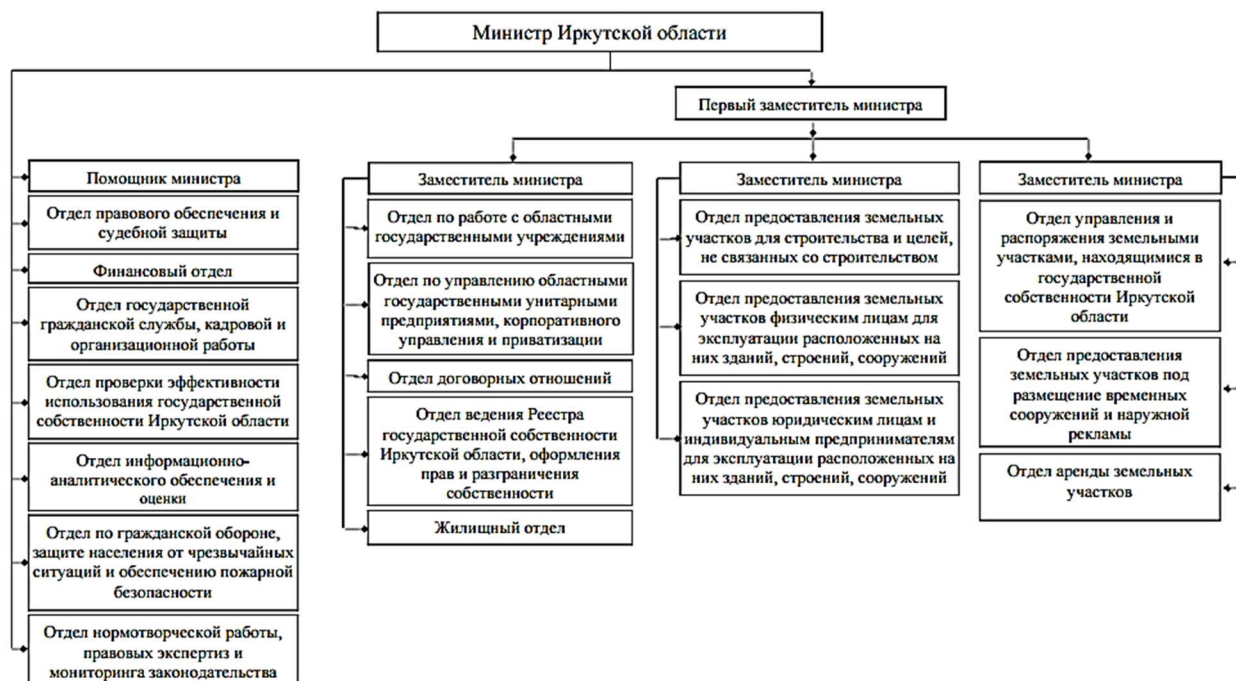
35. Кухтин П. В. Управление земельными ресурсами: учеб. пособие для вузов / П. В. Кухтин. – 2-е изд. – СПб.: ПИТЕР, 2007. – 448 с.
36. Руднев А. В. Управление муниципальными землями: учеб. пособие. – М.: ГУУ, 1998. – 78 с.
37. Сулейманова Г. В. Право социального обеспечения: учебник / Г. В. Сулейманова; под ред. Г. В. Сулеймановой. – М.: Дашков и К, 2011. – С. 439.
38. Улюкаев В. Х. Земельное право: учеб. пособие / В. Х. Улюкаев, В. Э. Чуркин, В. В. Нахратов, Д. В. Литвинов. – М.: Частное право, 2010. – 344 с.
39. Долотин Б. Социальная политика должна быть прозрачной / Б. Долотин // Социальное обеспечение. – 1999. – № 11.
40. Константинова Е. П. Повышение эффективности управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях / Е. П. Константинова // Вестник Поволжского института управления. – 2015. – № 1(46).
41. Савченко А. А. Муниципальное управление / А. А. Савченко // Журнал Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. – 2013. – № 6.
42. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? / С. Волков, Н. Комов, В. Хлыстун. // Московский экономический журнал. – 2014.
43. Белых Д. В. Проблемы, связанные с бесплатным предоставлением земельных участков в собственность граждан в муниципальных образованиях Иркутской области / Д. В. Белых // Молодой ученый. – 2014. – № 9.
44. Козырин А. Н. Земельные ресурсы и право: к вопросу о современном состоянии российского земельного права / А. Н. Козырин // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2014. – № 10. – С. 3–11.
45. Кухтин П. В. Развитие структуры государственного управления земельными ресурсами в России / П. В. Кухтин // Интернет-журнал Науковедение. – 2014. – № 3(22).

46. Хрешкова В. В. Льготы в финансовом праве: теоретико-правовой аспект / В. В. Хрешкова // Финансовое право. – 2007. – № 2.
47. Официальный портал Красноярского Края [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.krskstate.ru> (дата обращения 12.05.2017).
48. Официальный сайт Правительства Иркутской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://irkobl.ru> (дата обращения 17.05.2017).
49. Официальный сайт Республики Бурятия [Электронный ресурс]. – URL: <http://egov-buryatia.ru/fon/> (дата обращения 28.05.2017).

# ПРИЛОЖЕНИЯ

## Приложение 1

### Структура министерства имущественных отношений региона



Научное издание

Э. В. Батоева  
С.В. Юревичуте

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬ-  
НЫМИ РЕСУРСАМИ РЕГИОНА:  
ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ  
ЛЬГОТНЫМ КАТЕГОРИЯМ ГРАЖДАН**

Монография

*Под редакцией  
доктора экономических наук  
профессора Плотникова А.Н.*

Подписано в печать: 10.09.2018г.

Формат 60 x 84

1/16

Бумага офсетная

Усл. печ. л. 6,8

Тираж 500 экз.

Изготовлено в полиграфической  
компании «Эль-Принт»