



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Государственно-правовое управление

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по протесту прокурора Пермского края на Закон Пермского края от 14.02.2014 № 293-ПК «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами»

07.05.2014

№ 112-ЗКЛ

В своем протесте прокурор Пермского края требует отменить в полном объеме Закон Пермского края от 14.02.2014 № 293-ПК «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами» (далее - Закон Пермского края № 293-ПК), ссылаясь на то, что в нарушение норм федерального законодательства с превышением полномочий в законе края установлены основания возникновения права собственности гражданина (граждан) на земельные участки, определен не предусмотренный федеральным законодательством порядок признания права собственности на самовольно занятые земельные участки в силу приобретательной давности.

С выводами прокурора согласиться нельзя по следующим основаниям.

В соответствии с подпунктами «в», «к» части 1 статьи 72, частями 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей и земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ) земельное законодательство состоит из ЗК РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. В числе принципов земельного законодательства установлен принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (пункт 7 части 1 статьи 1 ЗК РФ).

На основании части 2 статьи 28 ЗК РФ предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в собственность граждан и юридических лиц осуществляется за плату. Предоставление земельных участков в собственность граждан и юридических лиц может осуществляться бесплатно в случаях, предусмотренных ЗК РФ,

федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Такие случаи установлены Законом Пермского края № 293-ПК.

По мнению прокурора, часть 2 статьи 28 ЗК РФ предоставляет субъектам Российской Федерации только право устанавливать законами субъектов случаи бесплатного предоставления в собственность граждан и юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, т.е. когда при наличии права на земельный участок, возникшего по установленным гражданским основаниям, **определенной категории граждан и юридических лиц** такие земельные участки предоставляются не на общих основаниях - возмездно, а бесплатно.

В силу части 2 статьи 28 ЗК РФ земельные правоотношения могут регулироваться законами субъектов Российской Федерации и именно ими, наряду с федеральным законодательством, устанавливаются случаи бесплатного предоставления земельных участков в собственность граждан и юридических лиц. При этом федеральный закон установление случаев не связывает с основанием возникновения прав на земельный участок для его предоставления определенной категории граждан или юридических лиц бесплатно, вышеуказанная норма также не содержит отсылок на круг лиц по категориям граждан или юридических лиц. В установлении случаев региональный законодатель обладает правовой самостоятельностью.

По мнению прокурора, вышеуказанная норма не наделяет субъекты Российской Федерации полномочиями по определению оснований возникновения права собственности граждан на земельные участки. Однако законом края и не установлены основания возникновения права собственности на земельные участки, а установлены случаи бесплатного предоставления земельных участков, что соответствует федеральному законодательству.

Решение же о предоставлении или об отказе в предоставлении гражданам земельного участка принимается исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, обладающими правом предоставления земельных участков, находящихся в муниципальной или государственной собственности, в пределах их компетенции (части 1, 3, 7 статьи 5 Закона Пермского края № 293-ПК).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал в своих решениях, что Конституция Российской Федерации не гарантирует бесплатное предоставление земельных участков (определения от 15 января 2009 года № 105-О-О, от 24 февраля 2011 № 163 О-О и др.). В силу статей 10 и 72 (пункты «в», «ж» части 1) Конституции Российской Федерации, а также пункта 2 статьи 28 ЗК РФ определение оснований, круга лиц и условий для бесплатного предоставления земли относится к компетенции федерального законодателя и законодателя субъекта Российской Федерации, которые располагают достаточно широкой свободой усмотрения при разрешении указанного вопроса (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 22 марта 2012 года № 523-О-О, от 25 февраля 2013 года № 193-О, от 21.11.2013 № 1831-О).

Нельзя согласиться с мнением прокурора, что Законом Пермского края № 293-ПК регулируются вопросы порядка признания права собственности на самовольно занятые земельные участки в силу приобретательной давности.

Самовольная постройка, признание права собственности на самовольно возведенный объект недвижимости, права собственности на имущество (приобретательная давность) лицом, не являющимся собственником имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющим как своим собственным недвижимым имуществом в течение пятнадцати лет либо иным имуществом в течение пяти лет, рассматриваются в судебном порядке по нормам гражданского, арбитражного, арбитражного процессуального и гражданского процессуального законодательства, что закреплено в статьях 222, 234 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ).

Законом Пермского края № 293-ПК устанавливаются случаи предоставления земельного участка бесплатно и однократно определенной категории граждан (статья 2), основания и условия для обращения и предоставления гражданам земельных участков (статьи 2, 3, 5), нормы, критерии предоставления земельного участка (статьи 3, 4), а также урегулированы основания, требования к земельному участку и жилому дому, условия, при которых граждане могут обращаться за предоставлением земельного участка, и другие условия, необходимые для решения вопроса о предоставлении земельного участка под жилым домом (статьи 2, 5 Закона Пермского края № 293-ПК).

В силу части 3 статьи 209 ГК РФ владение, пользование и распоряжение землей осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц. Иные правовые основания предоставления земельных участков в собственность, вытекающие из норм ГК РФ, не могут быть предметом рассмотрения краевого закона. Для этого статьей 2 Закона Пермского края № 293-ПК установлено, что положения части 1 статьи 2 настоящей статьи не распространяются на случаи, когда права на соответствующие земельные участки и (или) расположенные на них жилые дома могут быть зарегистрированы в собственность граждан в соответствии с Федеральным законом от 30.06.2006 № 93-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества», статьей 36 ЗК РФ, частью 9.1 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», иными федеральными законами.

Таким образом, Закон Пермского края № 293-ПК принят Законодательным Собранием Пермского края в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

На основании изложенного считаем, что протест прокурора Пермского края на Закон Пермского края от 14.02.2014 № 293-ПК «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков на территории Пермского края под индивидуальными либо блокированными жилыми домами» следует отклонить.

Начальник управления



О.П.Ходорова