



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «О бесплатном предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан в собственность для индивидуального жилищного строительства на территории Пермского края»

18.08.2022

№ 86-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 28.07.2022 № 1616-22/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края губернатором Пермского края Махониным Д.Н. (письмо от 25.07.2022 № 01-69-869).

В законопроекте предлагается *урегулировать отношения, связанные с предоставлением* в соответствии с подпунктом 7 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации с 1 января 2023 года *земельных участков*, находящихся в муниципальной собственности, а также государственная собственность на которые не разграничена (далее – земельный участок), *отдельным категориям граждан в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства на территории* городских и сельских *населенных пунктов¹ с населением до 10 тыс. человек* (далее - населенный пункт), а именно:

медицинских работников, заключивших трудовой договор и осуществляющих трудовую деятельность по основному месту работы в *медицинской организации*, подведомственной исполнительному органу государственной власти Пермского края и *расположенной в населенном пункте*;

работников образования, заключивших трудовой договор по основному месту работы и осуществляющих трудовую деятельность по основному месту работы в *образовательной организации*, подведомственной исполнительному органу государственной власти Пермского края или органу местного самоуправления и *расположенной в населенном пункте*.

¹ Согласно Закону Пермской области от 28.02.1996 № 416-67 «Об административно-территориальном устройстве Пермского края» городские населенные пункты подразделяются на города, поселки городского типа (рабочие, курортные, дачные), сельские населенные пункты (независимо от численности населения) – на села, деревни, поселки, хутора, иные населенные пункты, соответствующие определению сельского населенного пункта.

Численность населенных пунктов предлагается определять согласно данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю на 1 января года, предшествующего году предоставления земельного участка.

Право на однократное предоставление земельных участков в собственность бесплатно для индивидуального жилищного строительства у медицинских работников и работников образования будет возникать при одновременном соблюдении следующих условий:

на дату подачи заявления о постановке их на учет в качестве лица, имеющего право на предоставление земельного участка (далее соответственно – заявление, учет), гражданин зарегистрирован *по месту жительства на территории Пермского края* и осуществляет трудовую деятельность по основному месту работы на основании трудового договора в соответствующей организации, имея при этом непрерывный стаж работы в данной организации *не менее шести месяцев*;

гражданин *не имеет* на праве собственности, пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования земельного участка с видом разрешенного использования *для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, для садоводства, расположенного на территории муниципального образования Пермского края*, в котором гражданин планирует подать заявление, за исключением земельного участка (земельных участков), размер которого (которых в сумме) меньше предельного (минимального) размера, установленного градостроительными регламентами соответствующего муниципального образования Пермского края по месту расположения такого земельного участка (части земельного участка, земельных участков).

В законопроекте определяются порядок учета граждан, перечень документов, прилагаемых к заявлению, сроки принятия уполномоченным органом решения о постановке гражданина на учет либо об отказе в постановке на учет и сроки направления ему соответствующего уведомления, основания для отказа в постановке на учет, требования к ведению уполномоченным органом книги учета заявлений, порядок снятия гражданина с учета и сроки направления ему соответствующего уведомления.

Устанавливается, что гражданин вправе состоять на учете не более чем в одном муниципальном образовании Пермского края.

В качестве оснований для снятия гражданина с учета, в том числе предусматривается переезд гражданина на постоянное место жительства в другое муниципальное образование Пермского края, другой субъект Российской Федерации или за пределы Российской Федерации, предоставление ему земельного участка в собственность бесплатно в соответствии с данным Законом либо по иным основаниям, предусмотренным подпунктами 6, 7 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации.

В законопроекте также определяются основания для отказа в предоставлении земельного участка и порядок предоставления медицинским и педагогическим работникам земельных участков в собственность бесплатно

согласно которому, решение о его предоставлении принимается органами местного самоуправления Пермского края, обладающими правом предоставления земельных участков в пределах их компетенции (далее – уполномоченный орган) в случае включения земельного участка в перечень для предоставления (далее - Перечень).

Предусматривается, что земельные участки, подлежащие включению в Перечень, должны соответствовать документам территориального планирования, правилам землепользования и застройки, документации по планировке территории, землеустроительной документации.

До включения земельных участков в Перечень уполномоченный орган должен провести натурное обследование земельных участков на отсутствие (наличие) неудобий (закустаренность, залесенность, заболоченность, захламленность и др.), свалок, на состояние рельефа. Информация об указанных характеристиках земельных участков подлежит указанию в Перечне.

Земельные участки для индивидуального жилищного строительства, подлежащие включению в Перечень, должны иметь инженерную инфраструктуру применительно к условиям соответствующего населенного пункта.

При отсутствии инженерной инфраструктуры земельные участки для индивидуального жилищного строительства включаются в Перечень при одновременном соблюдении следующих условий:

- 1) определено разрешенное использование соответствующего земельного участка;
- 2) подключение земельного участка к сетям инженерно-технического обеспечения предусмотрено программами комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципальных, городских округов;
- 3) соответствующий земельный участок поставлен на кадастровый учет.

Земельные участки будут предоставляться указанным гражданам **на основании заявления** гражданина при наличии утвержденного Перечня с учетом **очередности** и количества сформированных земельных участков не позднее 30 дней со дня опубликования в установленном порядке Перечня. Порядок распределения земельных участков, включенных в Перечень, между гражданами, вставшими на учет в порядке, определяемом в законопроекте, устанавливается уполномоченным органом.

При предоставлении медицинским и педагогическим работникам земельных участков данные работники **принимают на себя обязательства исполнять трудовые обязанности** в соответствии с трудовым договором при условии продления договора на период неисполнения трудовой функции в полном объеме (кроме времени отдыха, предусмотренного статьями 106 и 107 Трудового кодекса Российской Федерации) **в течение 5 лет со дня предоставления земельного участка** по основаниям, предусмотренным настоящим Законом.

В соответствии со статьями 106 и 107 Трудового кодекса РФ время отдыха - время, в течение которого работник свободен от исполнения трудовых обязанностей и которое он может использовать по своему усмотрению.

Видами времени отдыха являются: перерывы в течение рабочего дня (смены); ежедневный (междусменный) отдых; выходные дни (еженедельный непрерывный отдых); нерабочие праздничные дни; отпуска.

В случае прекращения трудового договора до истечения 5-летнего срока в законопроекте предлагается предусмотреть норму о возврате в доход бюджета муниципального образования Пермского края, на территории которого предоставлен земельный участок, часть стоимости земельного участка (часть кадастровой стоимости на дату принятия решения о предоставлении земельного участка), рассчитанную пропорционально неотработанному периоду, в срок, установленный уполномоченным органом.

Кроме того, в законопроекте устанавливается, что **предельный минимальный размер земельных участков**, предоставляемых медицинским и педагогическим работникам в собственность для целей индивидуального жилищного строительства, **составляет 0,10 га**, предельный максимальный его размер устанавливается органами местного самоуправления самостоятельно.

Актуальность рассматриваемого законопроекта обосновывается авторами необходимостью исполнения пункта 2 перечня поручений Президента Российской Федерации от 02.09.2019 № Пр-1755 по итогам совещания по вопросам модернизации первичного звена здравоохранения, состоявшегося 20 августа 2019 года, в котором высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, в частности рекомендовано установить меры социальной поддержки **медицинских работников медицинских организаций первичного звена здравоохранения и скорой медицинской помощи**, предусмотрев при этом:

обеспечение их служебными жилыми помещениями с возможностью передачи этих помещений в собственность после 10 лет работы медицинских работников (не менее чем на одной ставке) в медицинских организациях, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;

приоритетное предоставление медицинским работникам в соответствии с **критериями нуждаемости** служебных жилых помещений, земельных участков для индивидуального жилищного строительства, а также предоставление ипотечных кредитов на льготных условиях.

По существу рассматриваемого законопроекта отметим следующее.

1. Согласно статье 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) предоставление земельных участков в собственность бесплатно осуществляется на основании решения исполнительного органа

государственной власти или органа местного самоуправления, уполномоченного на предоставление земельных участков, в том числе в случае их предоставления:

- **гражданам, имеющим трех и более детей**, в случае и в порядке, которые установлены органами государственной власти субъектов Российской Федерации (подпункт 6).

Согласно подпункту 6 указанной статьи 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;

- иным не указанным в подпункте 6 данной статьи отдельным категориям граждан и (или) некоммерческим организациям, созданным гражданами, в случаях, предусмотренных федеральными законами, а также **отдельным категориям граждан в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации** (подпункт 7).

В соответствии со статьей 39.19 ЗК РФ предоставление земельных участков гражданам в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39.5 ЗК РФ, осуществляется **однократно**. Если гражданин имеет право на предоставление земельного участка в собственность бесплатно по нескольким основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39.5 ЗК РФ, этот гражданин вправе получить бесплатно в собственность земельный участок **по одному из указанных оснований**.

Если иное не предусмотрено федеральными законами, порядок постановки граждан на учет в качестве лиц, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно по основаниям, указанным в подпунктах 6 и 7 статьи 39.5 ЗК РФ, порядок снятия граждан с данного учета, порядок предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, основания для отказа в данном предоставлении, а также предельные размеры земельных участков, предоставляемых этим гражданам, устанавливаются **законами субъектов Российской Федерации**.

2. Анализ нормативной правовой базы субъектов РФ показал, что земельные участки для индивидуального жилищного строительства **в собственность бесплатно** предоставляются:

- медицинским работникам, **работающим в сельском населенном пункте** и (или) переехавшим на работу в сельский населенный пункт из другого населенного пункта в Тамбовской области и Забайкальском крае².

² Закон Тамбовской области от 01.03.2013 № 250-3 «О регулировании отдельных вопросов охраны здоровья населения Тамбовской области», Закон Забайкальского края от 01.04.2009 № 152-33К «О регулировании земельных отношений на территории Забайкальского края».

В Тамбовской области земельные участки на таких же условиях предоставляются педагогическим работникам;

- медицинским работникам, работающим в государственных учреждениях здравоохранения Вологодской области, осуществляющих деятельность на территории **сельских (городских) поселений** муниципальных районов области³;

- медицинским работникам, работающим в медицинских организациях государственной системы здравоохранения Республики Хакасия и **оказывающим первичную медико-санитарную помощь и скорую**, в том числе скорую специализированную, медицинскую помощь⁴;

- медицинским работникам государственных учреждений здравоохранения Республики Коми, проживающим и работающим **в сельских населенных пунктах**, а также медицинским работникам государственных учреждений здравоохранения Республики Коми, оказывающим первичную доврачебную, первичную врачебную или первичную специализированную медицинскую помощь, медико-санитарную помощь, либо скорую, в том числе скорую специализированную, медицинскую помощь⁵.

Предельные минимальные и максимальные размеры земельных участков устанавливаются законами субъектов от 0,03 га до 0,3 га соответственно.

Необходимо также отметить, что в ряде регионов Российской Федерации (Московской, Астраханской, Тверской, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Липецкой, Орловской и других областях, республиках Бурятия, Карелия, Марий Эл) наряду с медицинскими работниками, земельные участки для индивидуального жилищного строительства предоставляются педагогическим работникам образовательных организаций, социальным работникам и специалистам, работающим в организациях, финансируемых из государственного и муниципального бюджетов, другим категориям специалистов⁶ на условиях **безвозмездного пользования**.

Согласно подпункту 5 статьи 39.5 ЗК РФ земельные участки могут быть предоставлены бесплатно в собственность гражданину по истечении пяти лет со дня предоставления ему земельного участка в безвозмездное пользование в соответствии с подпунктом 7 пункта 2 статьи 39.10 ЗК РФ при условии, что этот гражданин использовал такой земельный участок в указанный период в соответствии с установленным

³ Закон Вологодской области от 08.04.2015 N 3627-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, на территории Вологодской области».

⁴ Закон Республики Хакасия от 08.05.2017 № 33-ЗРХ «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков на территории Республики Хакасия».

⁵ Закон Республики Коми от 28.06.2005 № 59-ПЗ «О регулировании некоторых вопросов в области земельных отношений».

⁶ Закон Астраханской области от 11.12.2015 № 96/2015-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Астраханской области», Закон Белгородской области от 25.12.2017 № 233 «О реализации в Белгородской области отдельных положений Земельного кодекса Российской Федерации», Закон Республики Марий Эл от 27.02.2015 № 3-З «О регулировании земельных отношений в Республике Марий Эл», Закон Республики Бурятия от 30.12.2003 № 601-III «О земле» и др.

разрешенным использованием и работал по основному месту работы в муниципальном образовании и по специальности, которые определены законом субъекта Российской Федерации.

3. Согласно отчету о реализации Территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи за 2021 год⁷ обеспеченность населения медицинскими кадрами, работающими в государственных медицинских организациях Пермского края, составила: врачами - 36,3 на 10 000 населения при плане 40,3; средним медицинским персоналом - 75,9 на 10 000 населения при плане 87,1.

В 2021 году по Пермскому краю укомплектованность врачами во всех медицинских организациях, в том числе входящих в трехуровневую систему оказания медицинской помощи, составила 83,7%, в медицинских организациях первого и второго уровня - 85,4% и 82,3% соответственно, укомплектованность средним медицинским персоналом в целом по Пермскому краю составила 88,6 %.

Согласно отчету о реализации и оценке эффективности государственной программы Пермского края «Образование и молодежная политика» за 2021 год отмечается увеличение роста потребности в педагогических работниках в общеобразовательных организациях Пермского края (удельный вес педагогических вакансий в данных организациях в 2021 году составил 2% при прогнозе 1,5%).

Отметим, что в материалах, приложенных к законопроекту, отсутствует обоснование необходимости предоставления земельных участков в собственность педагогическим работникам.

В качестве **проблемных моментов** рассматриваемого законопроекта отмечаем следующее:

1. Согласно статье 2 законопроекта ***под работником образования*** понимается гражданин, имеющий среднее профессиональное или высшее образование, работающий в государственном или муниципальном учреждении образования и в трудовые (должностные) обязанности которого входят обязанности по обучению, воспитанию обучающихся и ***(или) организации образовательной деятельности.***

Медицинский работник определяется как гражданин, имеющий медицинское образование, работающий в государственном учреждении здравоохранения Пермского края и в трудовые (должностные) обязанности которого входит осуществление медицинской деятельности, при этом ***не предусматривается*** осуществление им трудовых обязанностей по организации медицинской деятельности.

Поскольку в материалах к законопроекту отсутствуют какие либо обоснования по данному поводу, и в целях обеспечения единого подхода к определению категорий граждан, имеющих право на предоставление земельных участков в собственность бесплатно, на наш взгляд, положения законопроекта в указанной части нуждаются в корректировке.

⁷ Письмо губернатора Пермского края Махонина Д.Н. от 30.06.2022 № 01-69-783.

2. В законопроекте предусматривается, что право на бесплатное предоставление земельного участка имеют медицинские работники и работники образования, осуществляющие трудовую деятельность по основному месту работы в соответствующей **организации, расположенной в населенном пункте**, при этом заявление о постановке на учет граждан подает в уполномоченный орган по месту нахождения организации (**структурного подразделения организации**), с которой у гражданина заключен трудовой договор.

Согласно статье 54 Гражданского кодекса РФ место нахождения юридического лица определяется местом его государственной регистрации на территории Российской Федерации (путем указания наименования населенного пункта (муниципального образования), которая осуществляется по месту нахождения его постоянно действующего исполнительного органа.

В соответствии со статьей 57 Трудового кодекса РФ «Содержание трудового договора» обязательным для включения в трудовой договор является указание места работы, а в случае, когда работник принимается для работы в филиале, представительстве или ином обособленном структурном подразделении организации, расположенном в другой местности, - места работы с указанием обособленного структурного подразделения и его местонахождение.

Под структурными подразделениями понимаются как филиалы, представительства, так и отделы, цеха, участки и т.д., а под другой местностью - местность за пределами административно-территориальных границ соответствующего населенного пункта⁸.

Поскольку место нахождения организации и место работы гражданина могут не совпадать, в целях обеспечения однозначности правоприменения считаем необходимым положения законопроекта уточнить.

3. В законопроекте для снятия гражданина с учета предусмотрен такое основание как его переезд на постоянное место жительства **в другое муниципальное образование** Пермского края, в тоже время при определении права гражданина на предоставление земельного участка достаточно наличия у него регистрации по месту жительства на территории Пермского края, без привязки к конкретному муниципальному образованию. В этой связи предлагаем положения законопроекта привести к единой системе требований при постановке и снятии гражданина с учета.

4. В соответствии с федеральным законодательством в законопроекте предусматривается снятие гражданина с учета в случае предоставления ему земельного участка в собственность бесплатно по основаниям, устанавливаемым в законопроекте, либо по иным основаниям, предусмотренным подпунктами 6, 7 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации.

⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.03.2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации».

*Необходимо отметить, что в соответствии с подпунктом 6 статьи 39.5 ЗК РФ в Пермском крае реализуется Закон Пермского края от 01.12.2011 № 871-ПК «О бесплатном предоставлении земельных участков многодетным семьям в Пермском крае», регулирующий отношения, связанные с **предоставлением земельных участков многодетным семьям в собственность бесплатно.***

В целях обеспечения исполнения указанных в законопроекте требований, на наш взгляд, целесообразно перечень документов, прилагаемых к заявлению, дополнить документом, подтверждающим регистрацию гражданина в системе индивидуального (персонифицированного) учета.

В настоящее время на всей территории Российской Федерации внедрена автоматическая система получения сведений о праве собственности на объекты недвижимости (ФГИС ЕГРН), которая содержит в себе сведения обо всех объектах недвижимости и зарегистрированных правах собственности во всех регионах Российской Федерации.

Зачастую у собственников разных объектов недвижимости полностью совпадают инициалы и дата рождения⁹. В то время как - страховой номер индивидуального лицевого счета в системе обязательного пенсионного страхования правообладателя (СНИЛС) представляет собой уникальную комбинацию цифр, позволяющую идентифицировать конкретного человека на протяжении всей его жизни, даже после смены персональных данных. Это базовый идентификатор каждого гражданина Российской Федерации¹⁰.

Кроме того, предлагаем исключить из перечня документов, прилагаемых к заявлению, справку о регистрации гражданина по месту жительства, как избыточную, поскольку в соответствии с федеральным законодательством¹¹ подтверждением факта регистрации гражданина Российской Федерации по месту жительства является **проставление** органом регистрационного учета **отметки** о его регистрации по месту жительства **в паспорте гражданина.**

5. В части 6 статьи 5 законопроекта предусмотрена обязанность гражданина, которому предоставлен земельный участок, принять на себя определенные обязательства, при этом организационно-правовые вопросы, связанные с документальным подтверждением принятых гражданином обязательств, а также обеспечения контроля за их исполнением со стороны уполномоченного органа в законопроекте **не урегулированы.**

Кроме того, отмечаем, что указанными положениями законопроекта предусмотрена обязанность соответствующего работника отработать пять лет **с даты предоставления ему земельного участка**, при этом время ожидания предоставления земельного участка органом местного самоуправления не учитывается в периоде трудовой деятельности, обязательной для отработки.

⁹ Официальный сайт Федеральной кадастровой палаты <https://kadastr.ru/>.

¹⁰ Федеральный закон от 01.04.1996 № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования».

¹¹ Закон Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

Предлагаем рассмотреть целесообразность дополнения законопроекта случаями досрочного прекращения трудового договора **по независящим от воли сторон причинам**, исключающими необходимость возврата в доход бюджета соответствующего муниципального образования части стоимости земельного участка.

В частности, согласно пунктам 5 - 7 части первой статьи 83 ТК РФ такими основаниями могут являться:

признание работника полностью неспособным к трудовой деятельности в соответствии с медицинским заключением, выданным в порядке, установленном федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

смерть работника, а также признание судом работника умершим или безвестно отсутствующим;

наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений (военные действия, катастрофа, стихийное бедствие, крупная авария, эпидемия и другие чрезвычайные обстоятельства), если данное обстоятельство признано решением Правительства Российской Федерации или органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.

Кроме того, данное условие законопроекта может служить препятствием для перевода работника на другую должность или поступления на обучение по дополнительным профессиональным программам.

Отметим, что эти и иные основания учтены в правилах, регулирующих вопросы предоставления медицинским работникам единовременной компенсационной выплаты, в рамках реализации программы «Земский доктор»¹².

В целом считаем рассмотрение законопроекта **актуальным** и его принятие при условии устранения отмеченных проблемных моментов может иметь **положительные последствия**, связанные с созданием дополнительных возможностей для привлечения в сельскую местность и городские населенные пункты с численностью населения до 10 тыс.человек квалифицированных специалистов и обеспечением доступности и качества медицинской помощи и образовательных услуг на территории Пермского края.

Начальник управления

М.Ю.Кужельная

Кандакова

¹² Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1640 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

