



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ОРЛОВСКИЙ ОКРУЖНОЙ СОВЕТ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

РЕШЕНИЕ

№59/755-ОС

30 апреля 2026 года
(принято на пятьдесят девятом заседании
окружного Совета народных депутатов)

О законодательной инициативе в Орловский областной Совет народных депутатов по внесению в Государственную Думу Федерального собрания проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Рассмотрев обращение Главы Орловского муниципального округа, на основании статьи 104 Конституции Российской Федерации, статей 53, 62 Устава (Основного Закона) Орловской области, в соответствии со статьями 25, 26 Закона Орловской области от 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области», частью 2 статьи 30 Устава Орловского муниципального округа Орловской области, Орловский окружной Совет народных депутатов РЕШИЛ:

1. Направить в Орловский областной Совет народных депутатов законодательную инициативу по внесению в Государственную Думу Федерального собрания проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (прилагается).
2. Разместить на официальном Интернет-сайте Орловского муниципального округа (www.orlmo.ru).

Председатель Орловского окружного
Совета народных депутатов

Н. В. Галкин

Приложение
к решению Орловского окружного
Совета народных депутатов
от 30 апреля 2026 г. № 59/755-ОС

Проект
Вносится Орловским областным
Советом народных депутатов

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации

Статья 1

Пункт 5 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2005, № 1, ст. 14; 2006, № 1, ст. 10; 2007, № 43, ст. 5084; 2011, № 30, ст. 4590; 2012, № 26, ст. 3446; № 53, ст. 7596; 2013, № 52, ст. 6982; 2014, № 30, ст. 4218, 4264; № 49, ст. 6928; 2015, № 1, ст. 38; 2017, № 52, ст. 7922; 2018, № 53, ст. 8484; 2019, № 52, ст. 7791; 2021, № 24, ст. 4188; 2023, № 12, ст. 1884; № 18, ст. 3227; 2024, № 33, ст. 4928; 2025, № 26, ст. 3510; № 52, ст. 8316, 8351) изложить в следующей редакции:

«5) предоставления им в установленном порядке земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для индивидуального жилищного строительства, за исключением граждан, имеющих трех и более детей, а также иных категорий граждан, определенных федеральным законом, указом Президента Российской Федерации или законом субъекта Российской Федерации;».

Статья 2

Часть шестнадцатую статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 48, ст. 4563; 2003, № 43, ст. 4108; 2004, № 35, ст. 3607; 2008, № 30, ст. 3616; 2010, № 50, ст. 6609; 2011, № 49, ст. 7033; 2014, № 49, ст. 6928; 2016, № 52, ст. 7493; 2020, № 50, ст. 8045; 2021, № 1, ст. 17; 2023, № 1, ст. 16; 2024, № 1, ст. 32) изложить в следующей редакции:

«Инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства (при наличии нуждаемости в улучшении жилищных условий), ведения подсобного хозяйства и ведения гражданами садоводства для собственных нужд.».

Статья 3

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его

официального опубликования.

2. Действие статьи 2 настоящего Федерального закона распространяется на правоотношения по предоставлению органами публичной власти земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, возникшие до вступления в силу изменений, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Президент
Российской Федерации
В. Путин

Москва, Кремль

«__» _____ 202__ г.

№ _____

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту Федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации»

Частью шестнадцатой статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ) предусмотрено что инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства и ведения гражданами садоводства для собственных нужд.

Подпунктом 14 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации предусмотрено что договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка гражданам, имеющим право на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации

Приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 2 сентября 2020 года № П/0321 «Об утверждении Перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов», утвержден соответствующий перечень документов, согласно которому гражданин к заявлению о предоставлении земельного участка по основаниям подпункта 14 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации представляет:

выданный уполномоченным органом документ, подтверждающий принадлежность гражданина к категории граждан, обладающих правом на первоочередное или внеочередное приобретение земельных участков;

выписку из ЕГРН об объекте недвижимости (об испрашиваемом земельном участке).

Предоставление гражданами или требование от граждан иных документов при подаче заявления о предоставлении земельного участка по вышеуказанным основаниям действующее законодательство не предусматривает.

Вместе с тем, следует обратить внимание, что часть первая статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ выделяет такую категорию инвалидов, как инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, в целях обеспечения их жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

В свою очередь часть шестнадцатая статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ не содержит указания на категорию инвалидов с условием нуждаемости в улучшении жилищных условий в целях предоставления земельных участков.

Таким образом, нормами действующего законодательства, с одной стороны, не предусмотрена обязанность инвалида становиться на учет в качестве нуждающегося с целью получения земельного участка, а также не предусмотрена обязанность предоставлять документ, подтверждающий нуждаемость в улучшении жилищных условий, в свою очередь у органа местного самоуправления отсутствует обязанность истребовать такой документ о нуждаемости от инвалида либо проверять нуждаемость иным способом.

Необходимо учитывать, что согласно Конституции Российской Федерации, право на землю (статья 36) и право на жилище (статья 40) являются различными правами, гарантированными гражданам Российской Федерации.

С другой стороны – при предоставлении земельного участка для строительства жилого дома гражданин должен быть снят с учета в качестве нуждающегося в жилых помещениях.

Вместе с тем, пунктом 5 части 1 статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что граждане снимаются с учета в качестве нуждающихся в жилых помещениях в случае предоставления им в установленном порядке земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, для строительства жилого дома.

Следует обратить внимание, что улучшения жилищных условий при предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства инвалиду не происходит, жилое помещение он не получает.

Судебная практика по данному вопросу складывается следующим образом (на примере Орловского муниципального округа Орловской области).

29 апреля 2022 года по делу № 2а-920/2020 Орловским районным судом Орловской области вынесено решение об удовлетворении исковых требований гражданина (инвалида), которому администрацией округа было отказано в предоставлении земельного участка с видом разрешенного использования «для индивидуального жилищного строительства» в аренду без проведения торгов.

Как указал суд, право инвалида на получение земельных участков в аренду для индивидуального жилищного строительства без проведения торгов возникает и при отсутствии фактической нуждаемости в улучшении жилищных условий.

Оспаривая вышеуказанное решение в суде апелляционной инстанции, судебная коллегия по административным делам Орловского областного суда при рассмотрении указанного дела фактически исходила из того, что предоставление земельного участка для целей личного подсобного хозяйства тому же гражданину при тех же обстоятельствах будет соответствовать нормам законодательства, для чего рассмотрение дела было отложено с тем чтобы гражданину был предоставлен тот же земельный участок на праве аренды с видом разрешенного использования «личное подсобное хозяйство», при этом в указанном процессе гражданин от иска к администрации округа отказался.

Таким образом, в 2022 году при тех же нормах законодательства тот же суд (Орловский районный суд Орловской области) полагал что для предоставления земельного участка инвалиду нуждаемость вообще не нужна, а Орловский областной суд исходил из того, что данный критерий не обязателен

как минимум в целях приобретения земельного участка с видом разрешенного использования «личное подсобное хозяйство».

Апелляционными определениями судебной коллегии по гражданским делам Орловского областного суда (от 05 марта 2025 года по делу № 33-173/2025 (2-2011/2024), от 19 февраля 2025 года по делу № 33-150/2025 (2-2117/2024), от 19 февраля 2025 года по делу № 33-4576/2024 (2-2115/2024), от 19 февраля 2025 года по делу № 33-4599/2024 (2-2010/2021) было установлено, в том числе что право инвалида на обеспечение в первоочередном порядке земельными участками, в том числе для ведения личного подсобного хозяйства является непосредственно действующим.

Суд апелляционной инстанции отметил следующее:

«Иных требований к составу документов, необходимых для реализации инвалидами права на получение земельных участков, кроме тех, которые обозначены в Приказе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 2 сентября 2020 года № П/0321 «Об утверждении Перечня документов, подтверждающих право заявителя на приобретение земельного участка без проведения торгов», федеральное законодательство не содержит.

Обязательных требований о размещении на земельном участке для ведения личного подсобного хозяйства именно жилого дома Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, утвержденный Приказом Росреестра от 10.11.2020 N П/0412, не содержит.

Иное означало бы вмешательство органов государственной власти и органов местного самоуправления в деятельность граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, что недопустимо в силу пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве».

То обстоятельство, что на земельном участке с видом разрешенного использования «личное подсобное хозяйство» можно построить жилой дом не свидетельствует о необходимости подтверждения нуждаемости в улучшении жилищных условий, если цель использования земельного участка – ведение личного подсобного хозяйства.».

С учетом вышеуказанных судебных актов, имела место быть обратная ситуация, когда отказ администрации округа в предоставлении земельного участка инвалиду ФИО для целей ведения личного подсобного хозяйства без предоставления документа о нуждаемости в улучшении жилищных условий был признан незаконным (решение Орловского районного суда Орловской области от 23 апреля 2025 года по делу (2а-3252/2024).

Кроме того, согласно «Обзору вопросов, содержащихся в обращениях граждан, представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений, поступивших в Минэкономразвития России, и принимаемых мер», утв. Минэкономразвития России:

«...положения Земельного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» не содержат положений, предусматривающих зависимость предоставления земельных участков в аренду

от нуждаемости заявителя в улучшении жилищных условий.».

Однако, после принятия Определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 15.04.2025 N 18-КГ24-335-К4 (УИД 23RS0044-01-2022-002498-76) практика правоприменения вышеуказанных норм права очередной раз поменялась, при том условии, что нормы закона никакого изменения не претерпели.

При этом, определением Первого кассационного суда общей юрисдикции от 10.12.2025 по делу № 88-31650/2025 (№2-2229/2024) (УИД 57RS0026-01-2024-002231-43), по тому же предмету и основанию, без проверки нуждаемости инвалида в улучшении жилищных условий при предоставлении земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, решения нижестоящих судебных инстанций оставлены в силе.

Следует обратить внимание, что практика, складывающаяся в актах Конституционного и Верховного Судов, относится к случаям предоставления земельных участков инвалидам с учетом условия о нуждаемости либо для индивидуального жилищного строительства, либо для ведения личного подсобного хозяйства целью которого является строительство жилого дома.

В настоящее время Орловским областным судом удовлетворяются соответствующие исковые требования прокурора по основанию отсутствия документа о признании инвалида нуждающимся в улучшении жилищных условий на момент предоставления земельного участка.

Если говорить о ситуации, когда в соответствии с нормой, изложенной в статье 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ, инвалид решит обратиться с заявлением для получения земельного участка, на котором согласно букве закона возводить какие-либо, в том числе жилые строения запрещено, то следуя логике высшей судебной инстанции, можно предположить, что такому лицу потребуется встать на учет в качестве нуждающегося в улучшении жилищных условий.

Таким образом, складывающаяся неоднозначная судебная практика по данному вопросу подрывает уважение и доверие граждан в целом, а в особенности категории инвалидов, к институту судебной власти и действиям органов публичной власти.

Вместе с тем, частью третьей статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусмотрено что инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, вставшие на учет после 1 января 2005 года, обеспечиваются жилым помещением в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации.

Частью 3 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрено, что принятие на учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях осуществляется органом местного самоуправления (далее - орган, осуществляющий принятие на учет) на основании заявлений данных граждан (далее - заявления о принятии на учет), поданных ими в указанный орган по месту своего жительства либо через многофункциональный центр.

Также частью 2 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации

регламентировано что малоимущими гражданами в целях настоящего Кодекса являются граждане, если они признаны таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, с учетом дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению.

Частью 2 статьи 7 Закона Орловской области от 04.02.2020 № 2445-ОЗ «О порядке определения размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимости имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда и порядке признания граждан малоимущими в Орловской области» (далее - Закон Орловской области от 04.02.2020 № 2445-ОЗ) указывается, что признание граждан малоимущими осуществляется на основании заявлений, поданных гражданами (далее - заявитель) в органы местного самоуправления по месту своего жительства непосредственно либо через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг.

Часть 2 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации также гласит что малоимущим гражданам, признанным по установленным настоящим Кодексом основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда по договорам социального найма предоставляются в установленном настоящим Кодексом порядке.

Как отмечалось выше, из приведенных норм права, следует что процедура признания граждан малоимущими и нуждающимися осуществляется органом местного самоуправления в заявительном порядке, при этом императивных требований, обязывающих инвалидов встать на учет в качестве нуждающихся (и соответственно малоимущих) в целях получения земельного участка действующее законодательство не содержит.

Согласно статье 2 Закона Орловской области от 04.02.2020 № 2445-ОЗ, размер дохода граждан определяется за расчетный период, равный одному календарному году, непосредственно предшествующему месяцу обращения гражданина в орган местного самоуправления в целях признания малоимущим и предоставления ему по договору социального найма жилого помещения муниципального жилищного фонда (далее – расчетный период).

При определении размера дохода граждан и стоимости подлежащего налогообложению имущества в целях признания граждан малоимущими и предоставления им по договору социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда состав семьи определяется в соответствии с жилищным законодательством.

Согласно части 1 статьи 3 Закона Орловской области от 04.02.2020 № 2445-ОЗ при определении размера дохода, приходящегося на каждого члена семьи, учитываются все виды доходов, полученные в денежной и натуральной формах.

В силу статьи 7 Закона Орловской области от 04.02.2020 № 2445-ОЗ, органы местного самоуправления устанавливают максимальный размер дохода, приходящегося на каждого члена семьи, и стоимость имущества, находящегося в собственности членов семьи и подлежащего налогообложению, в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда органами местного самоуправления.

Величина прожиточного минимума для пенсионеров на каждый год устанавливается постановлением Правительства Орловской области.

При этом, учитывая, что инвалиды получают социальные выплаты от государства, ни у одного из них величина размера дохода не будет ниже величины прожиточного минимума, а следовательно, не имеется оснований для признания их малоимущими и соответственно нуждающимися в улучшении жилищных условий.

Следует также обратить внимание, на такую категорию инвалидов – как участники специальной военной операции.

В настоящее время, обеспечение земельными участками на территории Орловской области осуществляется в том числе путем бесплатного предоставления земельных участков на основании Закона Орловской области от 10.11.2015 № 1872-ОЗ «Об отдельных правоотношениях, связанных с предоставлением в собственность гражданам земельных участков на территории Орловской области».

Нормы регионального Закона предусматривают предоставление земельных участков в собственность бесплатно для ведения личного подсобного хозяйства в том числе для категории - военнослужащие, лица, заключившие контракт о пребывании в добровольческом формировании, содействующем выполнению задач, возложенных на Вооруженные Силы Российской Федерации или войска национальной гвардии Российской Федерации, и лица, проходящие (проходившие) службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющие специальные звания полиции, удостоенные звания Героя Российской Федерации или награжденные орденами Российской Федерации за заслуги, проявленные в ходе участия в специальной военной операции, и являющиеся ветеранами боевых действий.

В иных случаях региональное законодательство предполагает предоставление участникам специальной военной операции земельных участков только для ведения садоводства, огородничества, либо для индивидуального жилищного строительства (состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях), что не позволяет участникам специальной военной операции, имеющим инвалидность воспользоваться соответствующей льготой.

Вместе с тем, предлагаемые изменения позволят лицам, принимавшим участие в специальной военной операции и не имеющим специальных званий, наград, но которые в свою очередь приобрели инвалидность в результате такого участия, получить земельный участок для ведения личного подсобного хозяйства без наличия нуждаемости.

Из этого следует что изложенные выше нормы права, предполагающие

возможность обеспечения инвалидов земельными участками с видом разрешенного использования «для личного подсобного хозяйства» только при условии признания нуждающимся в улучшении жилищных условий, фактически является «не рабочими», поскольку при декларированной возможности фактически не позволяют инвалиду воспользоваться такой льготой в силу объективных причин.

Первоочередное представление земельных участков инвалидам для ведения личного подсобного хозяйства является мерой социальной поддержки, направленной на всех лиц, относящихся к этой категории, а не мерой социальной поддержки граждан по предоставлению земельного участка в собственность бесплатно, взамен права на получение жилого помещения.

Таким образом, откладывание законодателем внесения поправок в спорную норму, порождает социальное напряжение в обществе, поскольку несмотря на сделанные выводы Конституционным и Верховным Судами, граждане, нуждающиеся в социальной защите и поддержке государства, продолжают обращаться с исками, не соглашаясь с выработанной позицией судов, что также негативно отражается на репутации/авторитете/оценке судебной системы и действий органов местного самоуправления обществом.

Для устранения правовой коллизии и сомнений в толковании данного вопроса, снижении социального напряжения в обществе, необходимо внесение предлагаемых изменений и приведение норм права в соответствие с началом и задачами социальной политики государства, в интересах особой категории граждан, и распространения действия изменений, вносимых в часть шестнадцатую статьи 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», на правоотношения органов публичной власти по предоставлению земельных участков для ведения подсобного хозяйства, инвалидам и семьям, имеющим в своем составе инвалидов без подтверждения нуждаемости в улучшении жилищных условий до вступления в силу предлагаемого федерального закона.

ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ
к проекту Федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не потребует выделения дополнительных средств из бюджета Российской Федерации и бюджетов субъектов Российской Федерации.

ПЕРЕЧЕНЬ

законодательных и иных нормативных правовых актов, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению, дополнению в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Принятие Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не потребует признания утратившими силу, приостановления, изменения, дополнения или принятия федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.