

О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ СУБЪЕКТИВНОГО ПРАВА НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА

В статье анализируется судебная практика, посвященная земельным спорам по предоставлению земельных участков в собственность граждан. Предлагаются пути решения проблемы ущемления права граждан в этой сфере.

Ключевые слова: земельный участок, предоставление земли, право граждан на землю.

Существенные изменения в земельном законодательстве, которые произошли в последние годы, обострили проблему правоприменения. В условиях отсутствия сложившейся судебной практики уполномоченные на распоряжение государственными и муниципальными землями органы государственной власти и органы местного самоуправления отказывают гражданам и юридическим лицам в предоставлении земельных участков, трактуя новые нормы законодательства чаще всего в своих интересах.

Между тем Конституционный Суд Российской Федерации определил, что, согласно статье 18 Конституции Российской Федерации, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов [1].

Конституция Российской Федерации среди конституционных прав и свобод провозглашает в статье 36 право граждан и их объединений на обладание землей на праве частной собственности. Исходя из положений Конституции, земельные участки могут быть переданы в частную собственность граждан и юридических лиц.

В статье 55 Конституция устанавливает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены в исключительных случаях строго на основании норм федерального закона и только в той мере, что необходима для защиты основ конституционного строя Российской Федерации, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Земельный кодекс [2] в качестве одного из оснований возникновения у граждан прав на земельный участок называет решение компетентного органа государственной власти или органа местного самоуправления в зависимости от вида собственности на земельный участок.

В соответствии с частью 2.7 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» [3] до 31 декабря 2020 года члены садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения граждан имеют право независимо от даты вступления в члены указанного объединения приобрести земельный участок, предназначенный для ведения садоводства, огородничества или дачного хозяйства, без проведения торгов в собственность бесплатно.

Названная норма устанавливает перечень условий, которым должен соответствовать земельный участок. Так, он должен быть образован из земельного участка, пре-

* © Паладьев М.А., Назарцев Е.И., 2017

Паладьев Максим Анатольевич (maraladev@mail.ru), *Назарцев Евгений Игоревич* (nazartsev@mail.ru), кафедра государственного и административного права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

доставленного до дня вступления Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в силу (1 марта 2015 года), исключительно для целей огородничества или ведения дачного хозяйства, земельный участок должен был быть закреплен за гражданином по решению общего собрания членов некоммерческой организации о распределении земельных участков между ее членами, а также он не должен быть изъят из оборота, ограниченным в обороте либо относиться к категории земель резерва.

Согласно пунктам 2.7, 2.8, 2.10 статьи 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в течение четырнадцати дней с даты получения заявления гражданина и документов обязан принять решение о предоставлении земельного участка в собственность либо об отказе в его предоставлении. При этом основанием для отказа в предоставлении в собственность земельного участка является только установленный федеральным законом запрет на предоставление земельного участка в частную собственность. В качестве таких оснований законодатель указывает резервирование земельного участка для государственных или муниципальных нужд либо ограничение земельного участка в обороте.

Таким образом, предоставление указанных земельных участков не обусловлено волеизъявлением уполномоченного органа власти.

Однако администрация городского округа Самары отказывает в предоставлении таких земельных участков в собственность, мотивируя это тем, что предоставление испрашиваемого земельного участка невозможно ввиду несогласования органом местного самоуправления плана-схемы территории садового товарищества до настоящего времени. Другими словами, орган местного самоуправления мотивирует отказ в предоставлении земельного участка отсутствием своего же волеизъявления.

Порядок предоставления таких земельных участков регулируется не только на федеральном уровне, но и в законодательстве субъектов, например в Законе Самарской области «О земле» [4]. В соответствии со статьей 10.4 названного закона возможна передача земельного участка гражданам в собственность при соблюдении ряда условий, а именно: вновь образованный земельный участок входил в состав земельного участка, предоставленного некоммерческому объединению, созданному ранее 1 января 2010 года, у земельного участка должен быть план-схема его территории с обязательным определением границ и координат характерных точек границ территории, причем план-схема должен быть утвержден председателем и правлением некоммерческого объединения и представлен в уполномоченный орган исполнительной власти или орган местного самоуправления, в сферу полномочий которого входит предоставление земельных участков, в срок до 1 июля 2014 года.

Выполнив все указанные требования законодательства, заявитель имеет право требовать предоставления ему испрашиваемого земельного участка. Также гражданин имеет право на защиту своего права в суде всеми незапрещенными законом способами.

Необходимо отметить, что судебная практика в Самарской области склоняется к отказу в защите прав граждан. Суды также ссылаются на отсутствие согласования плана-схемы садового товарищества органом местного самоуправления.

Между тем еще в 2013 году суды удовлетворяли иски граждан о признании прав на такие земельные участки.

Проведя анализ подобных гражданских дел, можно выделить несколько актуальных и важных проблем, препятствующих реализации субъективного права граждан.

Во-первых, это *бездействие органов местного самоуправления городского округа Самары*, в сферу полномочий которых входит определение и утверждение границ земельных участков, переданных садово-дачным товариществам, садовым товариществам.

Так, например, некий заявитель в июне 2015 года обратился в администрацию городского округа Самара с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность бесплатно. Администрация дала развернутый ответ с перечнем необходимых для совершения процедуры документов, а также проинформировала гражданина о том факте, что план-схема территории некоммерческой организации до настоящего времени не согласована уполномоченным органом местного самоуправления.

Необходимо отметить, что администрация не отрицает исполнения некоммерческой организацией обязанности по предоставлению в уполномоченный орган в срок до 1 июля 2014 года плана-схемы территории, принадлежащей данной некоммерческой организации, для ее утверждения.

Поскольку органы местного самоуправления препятствуют реализации прав граждан на приобретение права собственности на земельные участки, граждане вынуждены обращаться в суд.

Суд, изучив обстоятельства дела, в удовлетворении исковых требований отказал, сославшись на отсутствие согласованной органом местного самоуправления городского округа Самары плана-схемы границ садового товарищества.

Таким образом, можно сформулировать вторую проблему — **отказ со стороны суда в защите права** граждан на приобретение земельных участков.

Для сравнения: в 2013 году по аналогичным делам суды выносили положительные решения. В одном из дел министерство имущественных отношений Самарской области оспаривало право гражданина на приобретение земельного участка, находящегося в пределах территории, предоставленной некоммерческой организации под садоводство, на том основании, что земельный участок, в отношении которого возник спор о праве, находится одновременно в двух зонах (зоне садово-дачных участков и зона коллективных садов) согласно Карте градостроительного зонирования Правил землепользования и застройки г. о. Самары, утвержденных решением Думы г.о. Самара № 61 от 26 апреля 2001 года [5]. Железнодорожный районный суд г. Самары отметил, что спорный земельный участок был сформирован до вступления в силу вышеуказанных Правил, соответственно, их положения не могут служить поводом для отказа в предоставлении данного участка в собственность: право пользования земельным участком возникло до принятия карты зонирования. Еще одним аргументом в пользу истца суд посчитал фактическое несение им бремени расходов по содержанию земельного участка и использование его в соответствии с разрешенным использованием согласно категории земель.

В другом деле Железнодорожный районный суд г. Самары также удовлетворил требования истца о признании права собственности на земельный участок в том же садовом товариществе, однако Самарский областной суд на стадии апелляции отменил решение суда первой инстанции. Свою позицию суд второй инстанции обосновал теми же фактами, на основании которых оставил в силе решение Железнодорожного суда г. Самары по вышеуказанному делу.

В один день Самарский областной суд в апелляции рассмотрел несколько дел о признании за гражданами права собственности на земельные участки под садоводство, и практика оказалась диаметрально противоположной: в двух делах в удовлетворении апелляционной жалобы было отказано, в двух других — она была удовлетворена. При этом в двух делах расположение спорного земельного участка в границах красных линий (территории общего пользования) Самарский областной суд не считал препятствием для признания права собственности на земельный участок. В двух других случаях Самарский областной суд отменил решение суда первой инстанции о признании права собственности на земельный участок, который не относился к тер-

риториям общего пользования и, следовательно, не был ограничен в обороте в отличие от первого земельного участка.

Признавая право собственности гражданина на земельный участок, суды изначально установили, что устав некоммерческой организации был зарегистрирован, товарищество поставлено на учет в налоговом органе, земельный участок был предоставлен товариществу под разведение садов бесплатно по бессрочному договору пользования. Истец является членом товарищества, задолженностей по уплате членских взносов не имеет.

Министерство имущественных отношений отказало в предоставлении земельного участка из-за того обстоятельства, что земельный участок находится в красных линиях и на территории общего пользования, однако Самарский областной суд посчитал эти аргументы необоснованными.

Суд сослался на положения пункта 8 статьи 36 Градостроительного кодекса РФ, в соответствии с которыми пользование участком без установления срока приведения его границ в соответствие с градостроительным регламентом возможно при условии, что не возникает угрозы жизни и здоровью граждан, состояния окружающей среды, объектов культурного наследия. Использование земельного участка под садоводство к подобным случаям не относится, поскольку ни одного доказательства, подтверждавшего бы противное, в суд предоставлено не было. Кроме того, исходя из содержания положений статьи 11 Градостроительного кодекса РФ, под красными линиями понимаются существующие и планируемые границы территории общего пользования, на которых расположены сети инженерно-технического обеспечения, линии электропередачи, линии связи, автомобильные дороги и иные подобные сооружения. Если же на части земельного участка, расположенной в красных линиях, не находятся места общего пользования и не расположены объекты общего пользования, то указанная часть земельного участка перестает быть территорией общего пользования в том смысле, в котором ее понимает Градостроительный кодекс РФ. В сложившихся обстоятельствах суд второй инстанции пришел к выводу, что решение суда первой инстанции об отсутствии ограничений реализации законных прав истца верно.

Таким образом, в 2013 году суды установили совокупность фактов, позволяющих признать право собственности гражданина на земельный участок.

В ходе реформирования земельного законодательства (23.06.2014) утратила силу статья 28 Федерального закона от 15.04.1998 № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», регулировавшая описываемые нами правовые отношения. Однако в тот же момент вступила в силу норма права аналогичного содержания, закрепленная в части 2.7. статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации». Следовательно, сохранились материально-правовые основания для предоставления гражданам земельных участков в собственность бесплатно, и сохранилась проблема в правоприменительной практике уполномоченных органов власти и судов.

Необходимо отметить, что действующая норма права ограничивает время реализации гражданами права на земельные участки сроком до 2020 года, а обязанность органов местного самоуправления утвердить планы-схемы границ садовых товариществ не ограничена каким-либо сроком.

Таким образом, можно сделать вывод о необходимости, во-первых, принятия нормативного акта, устанавливающего сроки, в течение которых муниципалитетам необходимо провести работу по утверждению планов-схем границ садовых и иных товариществ. Целью подобного документа была бы защита прав граждан, которые нарушаются или же могут быть нарушены из-за выявляемых несоответствий, о которых уже говорилось выше.

Во-вторых, со стороны уполномоченных органов местного самоуправления городского округа Самары следует провести в установленные сроки работу по утверждению планов-схем границ земельных участков садовых товариществ, поскольку ситуация в целом по городскому округу сложилась достаточно проблемная.

В-третьих, необходимо разъяснение на уровне Верховного Суда Российской Федерации по поводу применения пункта 2.7 статьи 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» и конкретизировалась практика рассмотрения дел.

Подводя итог, можно сказать, что из-за недостатков работы муниципалитетов, в частности в городском округе Самаре, и из-за отсутствия единообразия в судебной практике нарушаются права граждан. Предлагая пути решения проблемы, авторы полагают, что вышеназванные сложности носят временный характер и могут быть преодолены в самое ближайшее время, но только при наличии доброй воли уполномоченных органов местного самоуправления городского округа Самары, либо при условии обязательных изменений законодательства и судебной практики по настоящей категории дел.

Библиографический список

1. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности положений статьи 3 Закона Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 24-П г. Санкт-Петербург «О занятости населения в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина М.В. Чайковского. URL: <http://rg.ru/2015/10/19/ksrf-dok.html>.
2. Самарская городская дума. URL: <http://www.gordumasamara.ru/rules>.
3. Земельный кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
4. Федеральный закон от 25.10.2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.
5. Закон Самарской области от 11 марта 2005 года № 94-ГД «О земле». URL: <http://docs.cntd.ru/document/945011164>.

References

1. *Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda RF po delu o proverke konstitutsionnosti polozhenii stat'i 3 Zakona Rossiiskoi Federatsii ot 06 oktiabria 2015 goda № 24-P g. Sankt-Peterburg «O zaniatosti naseleniia v Rossiiskoi Federatsii» v sviazi s zhaloboi grazhdanina M.V. Chaikovskogo* [Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation with regard to case about check of the constitutionality of provisions of the Article 3 of the Federal Law dated October 06, 2015 № 24-P, Saint-Petersburg «Concerning Employment in the Russian Federation» in connection with the complaint by citizen M.V. Chaikovsky]. Retrieved from: <http://rg.ru/2015/10/19/ksrf-dok.html> [in Russian].
2. Retrieved from: <http://www.gordumasamara.ru/rules> [in Russian].
3. *Zemel'nyi kodeks RF* [Land Code of the Russian Federation]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 29.10.2001, no. 44, Article 4147 [in Russian].
4. *Federal'nyi zakon ot 25.10.2001 goda № 137-FZ «O vvedenii v deistvie Zemel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law dated October 25, 2001 № 137-FZ «About introduction into effect of the Land Code of the Russian Federation»]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Legislation Bulletin of the Russian Federation], 29.10.2001, no. 44, Article 4148 [in Russian].
5. *Zakon Samarskoi oblasti ot 11 marta 2005 goda № 94-GD «O zemle»* [Law of the Samara Region dated March 11, 2005 № 94-GD «About land»]. Retrieved from: <http://docs.cntd.ru/document/945011164> [in Russian].

*M.A. Paladiev, E.I. Nazartsev**

**ABOUT PROBLEMS OF REALIZATION OF LEGAL RIGHTS
ON THE PROVISION OF LAND PLOT**

In the article judicial practice devoted to land disputes about the provision of land plots to citizens' property is analyzed. Ways of solution to the problem of impairment of citizens' rights in this area are offered.

Key words: land plot, provision of land, right of citizens to have land.

* *Paladiev Maksim Anatolievich* (mapaladev@mail.ru), *Nazartsev Evgeniy Igorevich* (nazartsev@mail.ru), Department of State and Administrative Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.