



**Виолетта Викторовна
БЕЛОУСОВА,**

ассистент кафедры
административного права
и процесса
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
vvbelousova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Решения органов местного самоуправления в области земельных отношений

Аннотация. В статье акцентируется внимание на основаниях принятия решений органов государственной власти об отказе в предоставлении в собственность земельных участков. Раскрываются вопросы, связанные с понятием самовольной постройки по гражданскому законодательству РФ, основанием приобретения права собственности, возникающей в результате добросовестного, открытого и непрерывного владения и пользования, именуемого приобретательной давностью. Автором раскрываются особенности применения «гаражной амнистии» при рассмотрении заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка для размещения капитального гаража. В зависимости от этого дается оценка необходимости обращения в судебные инстанции для признания права собственности на ранее выданные земельные участки органами государственной власти. В статье приводится судебная практика, связанная с обжалованием решений органов исполнительной власти субъекта РФ.

В результате экспресс-исследования автор приходит к выводу о необходимости осуществления регулярного контроля над разработкой и принятием решений органами государственной власти, а также повышения квалификации их должностных лиц. Это позволит избежать неправильного толкования норм права при принятии решений о предоставлении земельных участков в собственность гражданам.
Ключевые слова: предоставление земель, административный порядок, судебный порядок, управленческие решения, государственное управление, обжалование, гаражная амнистия.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.064-072

Violetta V. BELOUSOVA,

Assistant of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

vvbelousova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Decisions of public authorities in the field of land relations

Abstract. The article focuses on the grounds for decision-making by public authorities on refusal to grant ownership of land plots. The issues related to the concept of unauthorized construction under the civil legislation of the Russian Federation, the basis for the acquisition of property rights arising as a result of bona fide, open and continuous ownership and use, referred to as the acquisition prescription, are disclosed. The author reveals the specifics

of the application of the “garage amnesty” when considering an application for preliminary approval of the provision of a land plot for the placement of a capital garage.

Depending on this, an assessment is given of the need to apply to judicial authorities for recognition of ownership of previously issued land plots by public authorities. The article provides judicial practice related to the appeal of decisions of the executive authorities of the subject of the Russian Federation.

In this connection, the author concludes that it is necessary to carry out regular monitoring of the development and decision-making of public authorities, as well as professional development of officials. This will help to avoid misinterpretation of the law when making decisions on granting land plots to citizens.

Keywords: *land grant, administrative procedure, judicial procedure, management decisions, public administration, appeal, garage amnesty.*

Государственное управление в области земельных отношений выражается в выработке и принятии решений, влияющих не только на отношения, складывающиеся в процессе их реализации, но и на отношения, представляющие социальное значение, поскольку исполнение решений включает в себе волю государства. Прежде чем говорить о принимаемых органами исполнительной власти решениях, необходимо акцентировать внимание на характере этих отношений.

В центре внимания здесь находится земля, посредством использования которой государство достигает поставленных целей в разных сферах деятельности: экономической, политической, социальной. Прежде всего это обусловлено уникальностью объекта земельных отношений, вбирающего в себя природные и территориальные характеристики. Не следует забывать и о реализации национальных приоритетов государства, среди которых рациональное использование земли, охрана окружающей среды и устойчивое экономическое развитие. Именно поэтому ученые различных отраслей права активно исследуют данную область отношений¹. Отметим, что государственные решения являются инструментом реализации национальных приоритетов.

Использование земель по целевому назначению, в соответствии с предоставленными законами РФ правами и обязанностями, так или иначе осуществляется в интересах страны. Однако учеными отмечаются некоторые сложности, поскольку достаточно трудно соблюдать баланс публичных и частных интересов, порой даже невозможно². С учетом реализации интересов государства решения органов исполнительной власти должны подвергаться регулярным проверкам и контролю на всех стадиях — от разработки до издания³.

¹ Волкова Т. В. «Земельные ресурсы» и «управление земельными ресурсами» как экономико-юридические категории // Пермский юридический альманах. 2020. № 3. С. 311—317.

² Белоусов С. А. Соотношение публичных и частных интересов в земельном праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 4 (129). С. 246—251.

³ Бычкова Л. В. Процесс разработки и реализации государственных управленческих решений: основные проблемы и возможные пути их решения // Глобализация — путь к объ-



Поддерживая данную позицию, отметим, что прежде всего это обусловлено изданием решений органами местного самоуправления советского периода, порой порождающих парадоксальные ситуации в настоящее время.

В первую очередь речь пойдет о гаражных массивах, земельные участки под которые предоставлялись гражданам в период с 1985 по 1992 г. В соответствии с генеральным планом территории населенного пункта исполнительным комитетом народных депутатов выдавались решения о предоставлении земельных участков под строительство. Немаловажным аспектом является форма предоставления земли (например, право пожизненно наследуемого владения или право собственности), которая в данных решениях просто не указывалась, однако имеет принципиальное значение.

При этом на предоставленных землях возводились объекты недвижимого имущества, принадлежащие гражданам. По истечении времени требования законодательства РФ изменились, что породило потребность в оформлении объектов недвижимого имущества, будь то земля или гараж. При соблюдении административного порядка нередко возникают основания для последующего обжалования решений, в рамках которого порой невозможно доказать, что земельный участок предоставлялся гражданину или что сама постройка является собственностью. Это обусловлено рядом причин.

Во-первых, решения исполнительно-распорядительных органов могли быть обращены к одному или нескольким гражданам одновременно, поэтому не всегда документы по ним выдавались конкретному лицу. Во-вторых, несмотря на наличие картографического материала в органах государственной власти о виде использования земельного массива и сохранившихся решений и списков граждан в муниципальных архивах, администрация не всегда согласовывает предоставление данных земельных участков в собственность, ссылаясь на отсутствие подтверждающих документов о предоставлении земли. Поэтому обращение в суд возможно с двумя требованиями: об оспаривании решений или о признании права собственности. В настоящей статье упомянем и о «гаражной амнистии», так как соответствующий закон позволяет получить в собственность землю, на которой расположен гараж.

Предполагалось, что действие «гаражной амнистии» немного должно было облегчить жизнь при оформлении права собственности на землю. Но не тут-то было. Основанием для применения упрощенного порядка предоставления в собственность земельного участка служит наличие условий, содержащихся в письме Росреестра от 08.10.2021 № 11-01640/21 «О гаражной амнистии».

При соответствии данным требованиям необходимо подать заявление о предварительном согласовании предоставления земельного участка для размещения капитального гаража с приложением схемы расположения, технического плана и заключения о размещении постройки на испрашиваемом участке, а также предоставить документы, подтверждающие право использования земли.

В соответствии с письмом Росреестра от 08.10.2021 № 11-01640/21 «О гаражной амнистии» заявление может быть подано собственником гаража.

Воспользовавшись своим правом, гражданин обратился с таким заявлением в администрацию муниципального образования и предоставил договор купли-продажи. Однако было вынесено решение об отказе в связи с тем, что отсутствовали документы, подтверждающие выделение либо возникновение права на использование данного земельного участка. Не согласившись с данным решением, гражданин обжаловал его в судебном порядке (решение Щекинского районного суда Тульской области по делу 2а-2839/2021).

В ходе рассмотрения заявленных требований в основу своих возражений администрация муниципального образования положила невозможность подтверждения права собственности незарегистрированным договором купли-продажи, что противоречит положениям Гражданского кодекса РФ (постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 01.09.2009 № 1395/09 по делу № А07-4014/2008-А-РСА). Таким образом, отсутствие регистрации права собственности не влечет признания договора незаключенным.

В соответствии с письмом Росреестра от 08.10.2021 № 11-01640/21 «О гаражной амнистии», Федеральным законом от 25.10.2001 № 137-ФЗ (ред. от 05.04.2021) «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», ст. 124—126 КАС РФ, решение администрации муниципального образования об отказе в предварительном согласовании предоставления земельного участка было оспорено в судебном порядке и требования гражданина были удовлетворены. В последующем исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления осуществляют государственную регистрацию права собственности на земельный участок одновременно с государственным кадастровым учетом такого гаража (ч. 23 ст. 70 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»). При этом у гражданина отсутствует в дальнейшем необходимость подачи заявления о предоставлении земельного участка в собственность (ст. 8 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»).

Однако в нарушение норм законодательства РФ администрация не зарегистрировала земельный участок в отношении гражданина. В связи с этим последовало дальнейшее обжалование действий органа исполнительной власти.

Несмотря на то, что закон предусматривает «иные основания возникновения права использования земли», органы исполнительной власти слишком буквально подходят к трактованию положений закона и остерегаются выносить решения по своему усмотрению⁴. Таким образом, компетентные органы перекладывают свою обязанность по рассмотрению данных вопросов на суд, поскольку гражданин, не согласившись с данным решением, вынужден его обжаловать в судебном порядке.

В связи с данными обстоятельствами возникает и иная проблема: несения гражданином судебных издержек. К сожалению, в рамках настоящей статьи невозможно всесторонне раскрыть ее, однако отметим, что не все граждане готовы обжаловать административные решения именно по этой причине. Представляется,

⁴ Зайцев Д. И. Административное усмотрение в системе стратегического планирования // LegalTech: Научные решения для профессиональной юридической деятельности : сборник докладов IX Московского юридического форума : в 4 ч. М., 2022. С. 288—291.



что в целях соблюдения конституционных прав человека участие квалифицированного специалиста при обжаловании решений должно обеспечиваться государством. Данное утверждение требует небольших пояснений. Согласно статье 48 Конституции РФ и Федеральному закону от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», бесплатная юридическая помощь предоставляется отдельным категориям граждан, среди которых люди с ограниченными возможностями (I и II группы инвалидности), ветераны ВОВ, граждане, проходившие военную службу и призванные по мобилизации, граждане, пострадавшие в результате чрезвычайной ситуации и т.д. Однако данная норма не в полной мере реализует конституционное право каждого человека.

В настоящих же условиях полагаем, что возможным разрешением доступности юридических услуг при обжаловании решений органов исполнительной власти будет создание «государственного юриста».

Возвращаясь к исследуемому вопросу, отметим еще один столь же яркий пример: оспаривание решения администрации муниципального образования об отказе в удовлетворении заявлений о выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию реконструированного здания. Важно отметить несколько интересных моментов, на которые нужно обратить внимание.

Во-первых, подача заявления предпринимается в качестве необходимой меры разрешения вопроса в досудебном порядке, хотя с объективной стороны это лишь затягивает процедуру. Пункт 3 ст. 55 Градостроительного кодекса РФ содержит закрытый перечень документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Следовательно, при отсутствии, например, разрешения на строительство невозможно ввести здание в эксплуатацию. И, как следствие, орган государственной власти не может удовлетворить заявление о вводе объекта в эксплуатацию. Суд также считает необходимым предоставить мотивированный ответ администрации по рассмотрению данного заявления⁵.

Во-вторых, возникает вопрос об объективности обращения в суд с требованием о признании объекта незавершенного строительства завершенной постройкой, поскольку это не самовольная постройка, а реконструкция объекта незавершенного строительства. Следовательно, ввод объекта в эксплуатацию возможен в административном порядке. Однако отметим ряд особенностей.

Чтобы признать постройку самовольной, необходимо наличие некоторых характерных признаков: строение возведено без получения разрешительной документации или без предварительного получения прав на земельный участок, а также в случае несоответствия вида разрешенного использования земельного участка возведенному строению.

В отличие от самовольной постройки, реконструкция представляет собой изменение параметров строения по высоте, площади и т.д., в том числе изменение, восстановление несущих конструкций, а в соответствии с положением ст. 54 Градостроительного кодекса РФ является объектом проверок государственного строительного надзора, по результатам которых выдается заключение о соответствии реконструированного здания требованиям проектной документации.

⁵ Дело № А68-8097/2023, рассматриваемого в Арбитражном суде Тульской области.

Однако при разрешении данного вопроса в суде проведение государственной судебной экспертизы будет необоснованно, так как распоряжение Правительства РФ от 31.10.2023 № 3041-р указывает на проведение судебной экспертизы по гражданским делам, связанным с самовольным строительством. В нашем же случае проведена реконструкция здания. Разумеется, для разрешения вопроса о соответствии объекта капитального строительства необходима техническая экспертиза, однако ее предоставляет заинтересованная сторона.

Как уже отмечалось, ст. 55 Градостроительного кодекса РФ содержит закрытый перечень документов, который необходим для ввода объекта в эксплуатацию, так что уже на законодательном уровне представляется невозможным применить административное усмотрение при рассмотрении заявления граждан. В связи с этим решение данного вопроса возлагается на суд.

Теперь рассмотрим признание права собственности как возможность получения и надлежащего оформления ранее выданного земельного участка. Так, решением Исполнительного комитета поселкового Совета народных депутатов были выделены земельные участки для строительства гаражей гражданам. Впоследствии данное решение было исполнено, что выражается в возведении постройки и использовании предоставленного земельного участка по целевому назначению. Обращение в администрацию муниципального образования с заявлением о предварительном согласовании предоставления земельного участка в собственность, об утверждении схемы расположения земельного участка для последующего присвоения кадастрового номера сопровождалось приложением соответствующих документов.

Однако гражданину было отказано в удовлетворении его заявления. В связи с этим гражданин обратился в суд с требованием не о признании решения незаконным и ущемляющим его права, а о признании права собственности за ранее выданный земельный участок. Требования основаны на положениях Гражданского кодекса РФ об основаниях приобретения права собственности, предусмотренные положениями ст. 218, 222, 225, 234 ГК РФ. Рассмотрев данное заявление гражданина, суд удовлетворил его требования в полном объеме⁶. Однако возникает вопрос: насколько правильно были применены в конкретной ситуации нормы гражданского законодательства. Разберем немного подробнее.

Основания приобретения права собственности обозначены в ч. 1 ст. 218 Гражданского кодекса РФ. И тут возникает вопрос о целесообразности обращения в суд с требованием о признании права собственности в связи с приобретательной давностью, поскольку ранее земельный участок предоставлялся в соответствии с решением исполнительного комитета народных депутатов, которое не отменено и было исполнено надлежащим образом. Подкрепляя доводы, суды руководствуются соблюдением требований правил землепользования и застройки, технических регламентов, а также разрешают вопрос о нарушении прав третьих лиц. Представляется, что применение приобретательной давности в данном случае невозможно, поскольку имеется действующее решение органов местного самоуправления о предоставлении земельного участка.

⁶ Решение Щекинского районного суда Тульской области от 15.06.2020 по гражданскому делу № 2-909/2020.



Обжалованием решения администрации муниципального образования может послужить превышение полномочий и нарушение административных процедур, порядок которых определяется федеральными законами и административными регламентами. Так, на основании постановления администрации муниципального образования путем опубликования списка собственников паев, чьи границы участков не определены территориально, была проведена процедура признания земельной доли не востребовавшей в отношении крестьянско-фермерского хозяйства.

В первую очередь следует обратить внимание на нарушение администрацией муниципального образования материальных норм права, поскольку решением районного совета народных депутатов крестьянско-фермерскому хозяйству был предоставлен земельный участок, а не доля. Также отметим, что должностные лица при вынесении постановления о признании не востребовавшихся земельных долей не воспользовались документами, хранящимися в архиве Росреестра и подтверждающими ранее предоставленное право собственности. В соответствии с землеустроительным делом границы земельного участка были определены. Поэтому включение в постановление данных о крестьянско-фермерском хозяйстве было априори незаконно.

В рамках настоящей статьи считаем необходимым рассмотреть проблему установления границ ранее предоставленных земель на основании решений/ постановлений органов местного самоуправления в собственность или пожизненно наследуемое владение. Поскольку на картографических материалах советского периода определен массив земель общедолевой собственности и земель, предоставленных крестьянско-фермерским хозяйствам, то определение границ в настоящее время становится весьма проблематичным. Далеко не все кадастровые инженеры осуществляют межевание в соответствии с картографическим материалом, поскольку руководствуются лишь свободными землями в соответствующем кадастровом квартале.

Как правило, это приводит к последующему пересечению границ с другими земельными участками, которое выявляется Росреестром. В случае неразрешения данной ситуации в досудебном порядке установление границ осуществляется в суде⁷, в рамках которого наблюдается злоупотребление полномочиями органами местного самоуправления при определении границ земельного участка. Несмотря на решение суда по делу № 2-19/2023, рассматривавшемуся в Богородицком районном суде Тульской области, администрация местного самоуправления определила границы земельного участка и поставила на учет участок меньшей площади, чем нарушила права и законные интересы правообладателя.

Определение местоположения земельных участков осуществляется землепользователями, среди которых граждане, юридические лица и органы местного самоуправления. Последние, как правило, устанавливают границы территориальных зон, муниципальных образований и населенных пунктов. Основными проблемами по их определению являются отсутствие финансирования, пересечение границ с другими муниципальными образованиями, населенными пунктами, с

⁷ См.: гражданское дело № М-361/2024, рассматриваемое в Богородицком районном суде Тульской области.

границами земельных участков, занятых линейными объектами. В рамках реализации ведомственного проекта по установлению границ земель сельскохозяйственного назначения субъекта РФ необходимо определить границы. При этом финансирование осуществляется за счет федерального бюджета.

Таким образом, можно выявить несколько факторов, влияющих на качество управленческих решений. Информационное обеспечение состоит не только в поиске и хранении, но и в надлежащей обработке, использовании информации. Достоверная и полная информация позволит принимать эффективные решения, не требующие последующего оспаривания. Квалификация должностных лиц напрямую влияет на качество рассмотрения обращений. Теоретические и практические знания позволяют анализировать информацию, своевременно принимать решения, направленные на разрешение спорных вопросов и соблюдение баланса частных и публичных интересов, а следовательно, эффективно исполнять свои обязанности, минимизируя оспаривание выносимых решений.

Отношения между государством, обществом и гражданином так или иначе складываются в зависимости от качества оказания публично-правовых услуг, законности совершения юридически значимых действий, а также возможности оперативного обжалования решений и действий должностных лиц. Несмотря на то, что административные процедуры, осуществляемые органами исполнительной власти, обеспечиваются административными регламентами, все-таки встречается неправильное толкование норм материального права и превышение должностных полномочий.

Следовательно, достаточно остро назрел вопрос об уровне квалификации должностных лиц, рассматривающих заявления граждан в области земельных отношений. Это обусловлено прежде всего характером общественных отношений, а также систематическими и неправомерными отказами в удовлетворении заявлений граждан о предоставлении земель в собственность, затягиванием судебного разбирательства.

Считаем, что систематическое повышение квалификации и периодическая аттестация должностных лиц повысит уровень правовой грамотности, что существенно снизит количество неправомерных отказов и обжалуемых решений в порядке судебного производства.

Развитие эффективного взаимодействия между государством, обществом и гражданами рассматривается в качестве цели развития страны⁸. На основании изложенного можно утверждать о необходимости повышения уровня компетенции должностных лиц, рассматривающих заявления граждан, а также внесения изменений в законодательство РФ, устраняющих указанные противоречия.

⁸ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».



БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Белоусов С. А.* Соотношение публичных и частных интересов в земельном праве // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2019. — № 4 (129). — С. 246—251.
2. *Бычкова Л. В.* Процесс разработки и реализации государственных управленческих решений: основные проблемы и возможные пути их решения // Глобализация — путь к объединению : сборник научных статей Международной научно-практической конференции, Курск, 16 июня 2015 года / под ред. Л. В. Бычковой, В. М. Кузьминой. — Курск, 2015. — С. 68—70.
3. *Волкова Т. В.* «Земельные ресурсы» и «управление земельными ресурсами» как экономико-юридические категории // Пермский юридический альманах. — 2020. — № 3. — С. 311—317.
4. *Зайцев Д. И.* Административное усмотрение в системе стратегического планирования // LegalTech: Научные решения для профессиональной юридической деятельности : сборник докладов IX Московского юридического форума : в 4 ч. — М., 2022. — С. 288—291.