

*Черненко А.И.*

*магистрант*

*2 курс, факультет подготовки специалистов для судебной системы по*

*направлению подготовки 40.04.01 Юриспруденция*

*Российский государственный университет правосудия*

*Россия, г. Москва*

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ  
УЧАСТКОВ В БЕЗВОЗМЕЗДНОЕ ПОЛЬЗОВАНИЕ В АРКТИЧЕСКОЙ  
ЗОНЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НА ДРУГИХ ТЕРРИТОРИЯХ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

*Аннотация:* Статья посвящена актуальным проблемам предоставления гражданам в безвозмездное пользование земельных участков, находящихся на территории Арктической зоны Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Автор статьи анализирует федеральное законодательство о предоставлении земельных участков в безвозмездное пользование в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Российской Федерации. Отдельно рассмотрены часто возникающие споры в процессе предоставления земельных участков в безвозмездное пользование. Автором предлагаются способы преодоления правовых пробелов изученного федерального законодательства и сокращения споров в судебной системе Российской Федерации.

*Ключевые слова:* Арктическая территория, Дальний Восток, безвозмездное пользование земельным участком, ограничения прав, разрешенное использование земельным участком.

**Annotation:** The article is devoted to the topical problems of providing citizens with free use of land plots located in the Arctic zone of the Russian Federation and in other territories of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. The author of the article analyzes the federal legislation on the provision of land plots for free use in the Arctic zone of the Russian Federation and in other territories of the Russian Federation. The frequently arising disputes in the process of granting land plots for free use are considered separately. The author suggests ways to overcome the legal gaps in the studied federal legislation and reduce disputes in the judicial system of the Russian Federation.

**Key words:** Arctic territory, Far East, gratuitous use of land, restrictions on rights, permitted use of land.

Положения Федерального закона от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 119) предусматривают особенности предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в безвозмездное пользование, в аренду и в собственность граждан Российской Федерации. Однако анализ положений Федерального закона № 119, а также правоприменительная практика показывает, что в процессе предоставления земельных участков гражданам существует ряд правовых проблем.

В целях облегчения получения информация о порядке приобретения земельного участка на основании Федерального закона № 119 был разработан сайт «НаДальнийВосток.рф». Согласно ч. 1 ст. 3 Федерального закона № 119

указанный сайт содержит информацию о порядке и об условиях предоставления гражданам земельных участков в безвозмездное пользование, аренду, собственность, о местоположении границ территорий, земель, зон, в границах которых земельные участки не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с законом, о местоположении границ земельных участков, которые не могут быть предоставлены гражданам в безвозмездное пользование и некоторую иную информацию[1]. Например, согласно сайту в настоящее время площадь доступных территорий для освоения составляет 169 226 153,45 га [2].

Несмотря на указанные требования к содержанию сайту, данный сайт не всегда включает исчерпывающую информацию о правовом режиме земельных участков, что влечет возникновение множество судебных споров по вопросу правомерности их предоставления в безвозмездное пользование. Так, в судебной практике встречаются ситуации, когда по программе «Дальневосточный гектар» предоставляется в безвозмездное пользование земельный участок, однако указанный участок на момент подачи заявления о предоставлении земельного участка и установления схемы расположения границ земельного участка находится в собственности третьих лиц. Правообладатели указанных земельных участков обращаются в суд с исковыми заявлениями об оспаривании заключенных договоров безвозмездного пользования. Например, приведенная ситуация упоминается в Определении Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 04.05.2023 № 88-10856/2023[3].

Наличие неполной информации на сайте «НаДальнийВосток.ру», наличие противоречий между информацией сайта и информацией, содержащейся в правоустанавливающих документах в отношении запрашиваемых земельных участков, а также наличие множество ограничений прав на территориях, где расположены земельные участки, также ведет к

увеличению судебных споров связанных с обжалованием отказов в предоставлении земельных участков на основании ст. 7 Федерального закона № 119. В доказательства данного утверждения можно привести пример из судебной практики. Гражданин Т. обратился в суд к администрации Партизанского муниципального района Приморского края с административным с требованием признать незаконным решение об отказе в предоставлении в безвозмездное пользование земельного участка [4]. В обоснование требований гражданин указывал, что заявление о предоставлении земельного участка было подано им через сайт «НаДальнийВосток.ру». Между тем администрация отказала в предоставлении в безвозмездное пользование испрашиваемого земельного участка по причине того, что данный участок является территорией общего пользования (прибрежная защитная полоса) и предоставлен Министерству обороны Российской Федерации. При этом гражданин ссылался на то, что на сайте «НаДальнийВосток.ру» указанный участок разрешен к предоставлению, о наличии каких-либо ограничений указано не было. Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения судом апелляционной инстанции, требования были удовлетворены. Судебной экспертизой было установлено, что земельный участок, переданный в пользование Министерству, расположен в кадастровом квартале, где имеется запретная зона военного объекта - Партизанского лесничества Министерства обороны Российской Федерации, а испрашиваемый гражданином земельный участок расположен за пределами квартала военного лесничества. Судом кассационной инстанции судебные акты нижестоящих судов отменены, так как суды не обратили внимание на то, что отсутствие в ЕГРН сведений о границах земельного участка, не может повлиять на факт существования территории военного объекта. Кроме того, судами использовалась экспертиза

по другому гражданскому делу, которая проводилась в отношении соседнего от испрашиваемого земельного участка.

В другом деле гражданину было отказано в предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование, так как испрашиваемый земельный участок входит в границы 185 квартал Партизанского лесничества Министерства обороны Российской Федерации и расположен в границах запретной зоны военного объекта [5]. Судами первой инстанции и апелляционной инстанции требования о признании отказа незаконным были удовлетворены, так как доказательств принадлежности испрашиваемого земельного участка Министерству обороны РФ и расположения в границах запретной зоны суду не были представлены. Суд кассационной инстанции дело направил на новое рассмотрение в суд первой инстанции для рассмотрения по правилам административного судопроизводства и необходимостью привлечения Министерства обороны Российской Федерации для подтверждения размещения военного объекта. В другом деле суды согласились с доводами администрации, отказавшей в предоставлении земельного участка в безвозмездное пользование, так как испрашиваемый земельный участок совпадал с местом расположения земельного участка категории земли промышленности и иного специального назначения и находился в зоне с особыми условиями использования территории - запретная зона военного объекта - Южно-Сахалинское лесничество Минобороны России [6].

Как видно из приведенных примеров судебной практики между судами различной инстанции отсутствует единообразие позиции по вопросу приобретения земельных участков гражданами по программе «Дальневосточный гектар». Судебная практика подтверждает, что специально созданный сайт «НаДальнийВосток.ру» содержит не полную информацию о правовом режиме испрашиваемого земельного участка. В процессе

использования сайта выясняется, что, если на сайте содержится информация о каких-либо ограничениях в отношении земельного участка или иных обстоятельства, препятствующие получению земельного участка, сайт не предоставляет возможность оформить схему расположения земельного участка. Однако выше приведенная практика судов показывает, что при отсутствии на сайте подобной информации, гражданин может беспрепятственно сформировать земельный участок и подать заявление на его получение.

О недостатках содержания сайта «НаДальнийВосток.ру» также упоминает Л.М. Бястинова. Ей отмечено, что указанный сайт не содержит местоположение отдельных линейных объектов (например, линий электропередач, магистральных газопроводов), наличие которых ведет к установлению охранных и санитарных зон, наличие смещение координат характерных точек земельных участков, существующих по правоустанавливающим документам [7].

Для повышения качества функционирования сайта «НаДальнийВосток.ру» предлагается внести изменения в ч. 5 ст. 3 Федерального закона № 119, установив обязанность для органов государственной власти и муниципальной власти, уполномоченных на предоставления земельных участков, осуществлять содействие публично-правовой компании «Роскадастр» по предоставлению архивной и иной информации о правовом режиме истребуемых земельных участков.

Часто встречающимся основанием для отказа в предоставлении земельного участка в порядке безвозмездного пользования является пересечение границ земельных участков с границами земельных участков, относящихся к категории «земли промышленности и иного специального назначения», особенно часто с подкатегорией «землями обороны». Соответственно, наличие земельных участков данной категории влечет

установление зон с особыми условиями использования таких, как: зона охраняемого военного объекта, охранный зона военного объекта и некоторые иные. В связи с тем, что данная категория включает в себя наибольшее количество субкатегорий земель по сравнению с другими категориями земель, предусмотренных ст. 7 Земельного кодекса Российской Федерации, это также влияет на показатель количества зон с особыми условиями использования территорий.

Статьей 1 Федерального закона № 119 определены территории, на которых возможно предоставление гражданам земельных участков в безвозмездное пользование (например, Архангельская область, Республика Карелия, Приморский край, Хабаровский край) [1]. Согласно статистическим данным, опубликованным в государственном (национальном) докладе о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году, например, на территории Северо-Западного федерального округа площадь земель категории «земли промышленности и иного специального назначения» составляет 37,3 % от общей площади земель данной категории на территории Российской Федерации, а на территории Дальневосточного федерального округа составляет 20,8 % соответственно [8].

Из анализа приведенных статистических данных, анализа земельного законодательства Российской Федерации следует, что на территории субъектов Российской Федерации, где возможно приобрести земельные участки в порядке Федерального закона № 119, земли категории «земли промышленности и иного специального назначения» составляют достаточно большой процент от общей площади земель иных категорий, расположенных в отдельно взятом субъекте Сибири, Дальнего Востока Российской Федерации. Данная ситуация влияет на установление большого количества ограничений в использовании земельных участков. Соответственно, при разработке национальной программы «Дальневосточный гектар» не

учитывалось, что на территории Арктической зоны Российской Федерации, территории Севера, Сибири и Дальнего Востока установлено большое количество зон с особыми условиями использования территорий, которые не всегда отражаются на сайте «НаДальнийВосток.рф».

В целях снижения количества судебных споров по вопросу предоставления земельных участков в безвозмездное пользование предлагается также внести следующие изменения. Из ст. 1 Федерального закона № 119 необходимо исключить из перечня субъектов Российской Федерации территории, на которых существует множество зон с особыми условиями использования. Также предлагается иной вариант внесения изменения. Возможно не исключать полностью субъект из указанного списка, а установить перечень муниципальных образований, только на территории которых в субъекте Российской Федерации возможно получить земельный участок в безвозмездное пользование в порядке предусмотренном Федеральным законом № 119. В настоящее время такой порядок установлен для Республики Карелия, Республики Коми, Краснодарского края и Архангельской области. При этом законодатель должен учесть статистические данные о категориях земель, размещенных на территории выбранного субъекта Российской Федерации. В связи с тем, что присвоение земельному участку категории «земли промышленности и иного специального назначения» может повлечь установление зон с особыми условиями использования, следует исключить те территории, которые обладают высоким показателем расположения земель данной категории.

Проблемы правового регулирования возникают и после предоставления земельного участка в безвозмездное пользование. В п. 21.2 ст. 8 Федерального закона № 119 законодатель закрепил возможность обратиться в уполномоченный орган с заявлением об изменении местоположения границ земельного участка или об отказе от договора безвозмездного пользования



земельным участком и предоставлении ему другого земельного участка, сведения о котором ранее внесены в Единый государственный реестр недвижимости, с приложением материалов, подтверждающих такие пересечение или совпадение, при условии, что существует пересечение, совпадение границ приобретенного земельного участка с границами смежных земельных участков, расположение земельного участка в зоне, в пределах которой земельный участок не может быть предоставлен [1].

Между тем подобная гарантия не может возместить всех убытков, который возникли у гражданина в процессе использования земельного участка. В соответствии с содержанием ст. 8 Федерального закона № 119 гражданин вправе использовать земельный участок, предоставленный в безвозмездное пользование, только в соответствии с выбранным им видом разрешенного использования. Постановлением Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1459 устанавливаются критерии использования предоставленного использования земельного участка. Например, согласно подп. а) и б) п. 1 Приложения к Постановлению Правительства РФ от 16 сентября 2020 г. № 1459 критериями использования предоставленного земельного участка является наличие объекта капитального строительства на земельном участке, если установлен соответствующий вид разрешенного земельного участка или наличие затрат в размере не менее 30 тыс. рублей, понесенных гражданином в связи с осуществлением на земельном участке деятельности в соответствии с выбранным видом (видами) разрешенного использования земельного участка [9]. Однако возникает вопрос о том, какое возмещение получит гражданин, если правообладателями земельного участка являются третьи лица, узнавшие об использовании их земельного участка после заключения договора безвозмездного пользования, при этом гражданин уже построил объект капитального строительства, оформил права собственности на указанный объект либо осуществил затраты в процессе

освоения земельного участка на сумма 30 тыс.руб. и более. В Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 г. № 1459, в Федеральном законе № 119 не установлен механизм возмещения подобных убытков.

Для разрешения возникшей ситуации предлагается выяснять добросовестность действий всех лиц, участвующих в процессе предоставления земельного участка. Так, Определением Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 04.05.2023 № 88-10856/2023 были оставлены без изменения судебные акты нижестоящих инстанций о признании недействительным договора безвозмездного пользования земельным участком [10]. Судами было установлено, что гражданин прежде чем получить земельный участок в безвозмездное пользование осуществил осмотр выбранного земельного участка. При осмотре земельного участка гражданин мог увидеть его освоение другими лицами, в том числе то, что он огорожен забором. В связи с этим суд признал действия гражданина недобросовестными.

Если при приобретении земельного участка гражданин действовал добросовестно, однако нарушению прав третьих послужило наличие неполной информации, содержащейся в федеральной информационной системе для предоставления земельных участков либо незаконность действий государственных органов, то возмещение убытков стоит возложить на органы государственной власти, которые предоставляют земельные участки в порядке Федерального закона № 119. Таким образом, предлагается дополнить Федеральный закон № 119 статьей 8.1 с наименованием «Возмещение убытков при пересечении или совпадении границ предоставленного земельного участка с границами одного или нескольких земельных участков, сведения о границах которых отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости, либо пересечение с границами муниципального образования, либо с границами территорий, земель, зон, в которых земельные участки не

предоставляются в безвозмездное пользование». Данную статью следует дополнить пунктом 1, в котором закрепить «Если при приобретении земельного участка в соответствии с настоящим Федеральным законом гражданин действовал добросовестно и полагал на законное безвозмездное пользование, а дальнейшее использование земельного участка невозможно из-за не полноты информации, содержащейся в федеральной информационной системе для предоставления гражданам земельных участков в порядке, установленном настоящим законом, или незаконности действий органов государственной власти, данный гражданин вправе обратиться в государственный орган, предоставивший земельный участок, с требованием о возмещении убытков, возникших в процессе использования земельного участка в соответствии с выбранным видом разрешенного использования».

Особые климатические условия территорий, включенных в программу «Дальневосточный гектар», зачастую не позволяют использовать земельный участок в соответствии с выбранным видом разрешенного использования. Подобная ситуация приводит к расторжению договора безвозмездного пользования земельными участками, отказу переоформлять возникшие правоотношения в аренду или выкупить используемый земельный участок. Харитонов Н.М. в связи с этим предлагает внести в законодательство о градостроительной деятельности изменения, предусматривающие запрет на изменение градостроительной документации в отношении земельного участка, испрашиваемого гражданином в соответствии с Федеральным законом № 119, до принятия решения по соответствующему заявлению гражданина [11].

Частично проблема с невозможностью использования земельного участка в соответствии с выбранным видом разрешенного использования земельного участка разрешена положениями п.п. 21.11, 21.12 ст. 8 Федерального закона № 119, которые позволяют гражданину в таком случае

однократно отказаться от договора безвозмездного пользования и затем обратиться снова с заявлением о получении земельного участка [1]. Однако в таком случае гражданин получит земельный участок уже не впервые, что противоречит принципу однократности предоставления земельного участка, вытекающего из положения п. 1 ст. 2 Федерального закона № 119.

В п. 24 ст. 8 Федерального закона № 119 предусмотрена гарантия по оказанию содействия в освоение земельных участков в виде возложения обязанности на органы государственной власти по строительству социально-значимых объектов [1]. Но реализация данной гарантии возможно только «в случае, если с двадцатью или более гражданами заключены договоры безвозмездного пользования земельными участками, которые являются смежными и (или) компактно расположенными и находятся в границах населенного пункта или на расстоянии не более двадцати километров от населенного пункта». При этом положениями Федерального закона № 119 не установлены ограничения по предоставления земельных участков только в границах населенных пунктах или на расстоянии не более чем 25 километров от населенных пунктов. Соответственно, если гражданам предоставляются земельные участки в безвозмездное пользование на расстояние более удаленным от населенного пункта, то у органов государственной власти отсутствует обязанность по размещению объектов инфраструктуры.

Судебная практики по вопросу финансирования строительства инфраструктуры на территории Дальнего Восток, Сибири и других территориях значительна. Как правило, в защиту интересов граждан, получивших земельный участок в безвозмездное пользование, орган прокуратуры подает исковое заявление к органам государственной власти об оказании содействия в обустройстве территории, в границах которой расположены земельные участки, образующие скопления смежных и компактно расположенных земельных участков (например, Кассационное

определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 04.10.2023 № 88а-9008/2023 по делу № 2а-111/2023, Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 28.09.2022 № 88а-8692/2022 по делу № 2-1135/2021) [12]. При этом как отмечено в Кассационном определении Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 03.08.2022 № 88а-7158/2022 по делу № 2-1438/2021 в случае удовлетворения требований прокурора будет нарушено бюджетное законодательство поскольку в настоящее время законодательно не разработаны порядок и процедура финансирования таких мероприятий [13].

Соответственно, судебная практика показывает, что есть определенные трудности в финансировании развития инфраструктуры для граждан, получающих земельный участок в безвозмездное пользование в порядке Федерального закона № 119. Вместе с тем законодателю можно предложить дополнить ст. 2 Федерального закона № 119 ч. 1.3 и представить ее следующим образом «Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются только в границах населенных пунктов или на расстоянии не более чем 25 километров от населенных пунктов».

Таким образом, в настоящее время Федеральный закон № 119 содержит ряд правовых пробелов, которые влекут возникновение множество судебных споров. Для повышения статистики обращения граждан за предоставлением земельных участков в безвозмездное пользование, а затем переоформления отношений, в том числе в аренду, сокращения количества отказов органов государственной власти в предоставлении земельных участков, предлагается принять выше предложенные меры по совершенствованию законодательству и внести изменения в Федеральный закон № 119.

## Использованные источники

1. Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в Арктической зоне Российской Федерации и на других территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 18. Ст. 2495.
2. Федеральная информационная система «НаДальнийВосток»: официальный сайт. [Электронный ресурс]. URL: [https://bio.spbu.ru/science/scienceinfo/el\\_resource.php](https://bio.spbu.ru/science/scienceinfo/el_resource.php) (дата обращения: 29.04.2024).
3. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 4 мая 2023 года по делу № 88-10856/2023 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
4. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 31 августа 2022 года по делу № 88а-8068/2022 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
5. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 18 октября 2023 года по делу № 88а-9606/2023 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
6. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 12 мая 2021 года по делу № 88а-3765/2021 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».
7. Бястинова Л.М. Подходы к оценке эффективности освоения бесплатного предоставления земельных участков гражданам РФ на Дальнем Востоке // КиберЛенинка. [Электронный ресурс]. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/podhody-k-otsenke-effektivnosti-osvoeniya-besplatnogo-predostavleniya-zemelnyh-uchastkov-grazhdanam-rf-na-dalнем-vostoke> (дата обращения: 30.06.2024).

8. Государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

9. Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1459 «Об установлении критериев использования земельных участков, предоставленных гражданам в безвозмездное пользование в соответствии с Федеральным законом «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», перечня документов, подтверждающих соответствие использования земельного участка указанным критериям, а также порядка проверки соответствия использования земельных участков таким критериям» // СЗ РФ. 2020. № 38. Ст. 5909.

10. Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 4 мая 2023 года по делу № 88-10856/2023 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

11. Харитонов Н.М. Предоставление земельных участков на Дальнем Востоке и в Арктике: проблемы и перспективы развития // Россия: общество, политика, история. Развитие территорий. - 2022. - № 2 (2). - С. 28.

12. Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

13. Кассационное определение Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 3 августа 2022 года по делу № 88а-7158/2022 // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».