

УДК 349.4

## ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ Granting Land for Construction by Local Authorities

**А. А. Непомнящая** – преподаватель кафедры конституционного и международного права Омской юридической академии

**A. A. Nepomnyaschaya** – Teacher of the Constitutional and International Law Chair of the Omsk Law Academy

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению вопроса о необходимости и обязательности стадии обеспечения органами местного самоуправления выбора земельного участка в процедуре предоставления земельных участков из государственной и муниципальной собственности для строительства. Выбранная тема является актуальной, так как на практике распространена ситуация, когда органы местного самоуправления отказывают в обеспечении выбора земельного участка, что влечет неблагоприятные последствия для застройщика.

*The article deals with the issue of the necessity and obligation of local authorities to ensure the choice of land in the procedure of granting land areas of state and municipal property for construction. The theme is relevant, since in practice the situation when local authorities refuse to provide the choice of land leads to adverse consequences for the builder.*

**Ключевые слова:** земельный участок, органы местного самоуправления, земельное законодательство, государственная и муниципальная собственность.

*A plot of land, local authorities, land law, state and municipal property.*

На сегодняшний день в условиях свободной рыночной экономики и распространенности предпринимательской деятельности существует тенденция к развитию строительной сферы.

Для того чтобы построить тот или иной объект, субъектам предпринимательской деятельности необходимо получить соответствующие права на земельный участок, на территории которого планируется строительство. Использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на земельный участок влечет административную ответственность на основании ст. 17.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Следовательно, отсутствие правоустанавливающих документов на землю является причиной признания построенного на таком земельном участке объекта самовольной постройкой, что, в соответствии с действующим законодательством, неизбежно ведет к сносу самовольного строения.

Значительные территории земельных участков находятся в государственной или муниципальной собственности. Поэтому для целей строительства все большее значение приобретает процедура предоставления земельных участков в аренду из государственной или муниципальной собственности.

В соответствии с докладом о состоянии и использовании земель в Омской области в 2011 г., подготовленным Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Омской области, в государственной и муниципальной собственности находятся 70,7 % земель населенных пунктов, расположенных на территории Омской области. В 2011 г. действовал 10 881 краткосрочный и долгосрочный договор по аренде земли, заключенный органами местного самоуправления с гражданами и юридическими лицами, в 2010 г. – 10 061, то есть прослеживается тенденция увеличения количества договорных отноше-

ний по аренде земли и уменьшения количества продаж земельных участков<sup>1</sup>.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) предоставление земельных участков из государственной или муниципальной собственности для строительства на праве аренды может осуществляться с предварительным согласованием места размещения объекта и без предварительного согласования места размещения объекта.

Предоставление земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта представляет собой наиболее сложную процедуру, которая состоит из нескольких стадий. В процессе реализации именно этой процедуры застройщики сталкиваются со значительным количеством препятствий. Это объясняется тем, что в действующем законодательстве недостаточно точно сформулирован алгоритм действий государственных органов и органов местного самоуправления, которые участвуют в предоставлении земельных участков для строительства, что ведет к излишней бюрократизации данной процедуры.

Если земельный участок находится в муниципальной собственности, то правом на распоряжение им обладают органы местного самоуправления. Земельными участками, находящимися в государственной собственности, уполномочены распоряжаться соответствующие государственные органы. В случае если собственность на испрашиваемый земельный участок не разграничена, распоряжение земельными участками осуществляют органы местного самоуправления или специально уполномоченные органы, определяемые региональным законодательством.

В Омской области, в соответствии с Законом Омской области от 8 февраля 2006 г. № 731-ОЗ «О регулировании земельных отношений в Омской области» (далее – Закон Омской области)<sup>2</sup> и указом губернатора Омской области от 16 июня 2006 г. № 95 «О создании Главного управления по земельным ресурсам Омской области»<sup>3</sup>, органом, уполномоченным на распоряжение земельными участками, собственность на которые не разграничена, является Главное управление по земельным ресурсам Омской области (далее – ГУЗР Омской области).

В процессе реализации процедуры предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта право распоряжения предполагает вынесение решения о предварительном согласовании места размещения объекта или об отказе в размещении объекта. На основании указанного решения уполномоченный орган выносит решение о предоставлении земельного участка для строительства.

Вне зависимости от того, в чьей собственности находится земельный участок и какой орган уполномочен им распоряжаться, обеспечение выбора и составление акта о выборе земельного участка всегда осуществляют органы местного самоуправления. В случае если земельный участок находится в муниципальной собственности, после составления акта о выборе земельного участка орган местного самоуправления самостоятельно принимает соответствующее решение. Если собственность на земельный участок не разграничена либо относится к государственной, органы местного самоуправления обеспечивают выбор земельного участка и направляют результаты выбора уполномоченному органу.

На стадии обеспечения выбора земельного участка и составления акта о выборе часто возникает ситуация, когда органы местного самоуправления, не обладая правом распоряжения земельными участками, превышают свои полномочия и отказывают в обеспечении выбора земельного участка, причем такой отказ ничем не мотивирован и не содержит каких-либо законных оснований.

Основной причиной существования указанной проблемы является отсутствие в земельном законодательстве нормы, которая бы четко устанавливала обязанность органов местного самоуправления обеспечить выбор земельного участка. Однако вывод о неправомерности отказа органов местного самоуправления в обеспечении выбора земельного участка по заявлению заинтересованного лица можно сделать, проанализировав всю совокупность норм, устанавливающих процедуру предоставления земельного участка для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта.

<sup>1</sup> См.: URL: <http://www.to55.rosreestr.ru>

<sup>2</sup> См.: *Ведомости* Законодательного Собр. Омской обл. 2006. № 1, ст. 2831.

<sup>3</sup> См.: *Омская правда*. 2006. № 46.

В результате анализа указанных норм, а также учитывая особенности регионального законодательства, можно сделать следующие выводы.

1. Стадия обеспечения выбора земельного участка заканчивается оформлением органом местного самоуправления акта о выборе земельного участка в соответствии с имеющимися вариантами размещения объекта, в связи с чем первая стадия является обязательной, предшествующей утверждению акта о выборе земельного участка уполномоченным органом, или принятием указанным органом решения об отказе в размещении объекта.

2. Законодательством не предусмотрено оснований для отказа в обеспечении выбора земельного участка, определены лишь основания для вынесения решения об отказе в согласовании места размещения объекта. Например, в соответствии с п. 5 ст. 9 Закона Омской области указан перечень оснований для принятия специально уполномоченным органом или органом местного самоуправления Омской области решения об отказе в размещении объекта.

Следует отметить, что указанный перечень закрепляет основания только для принятия решения об отказе в размещении объекта строительства, которое при неразграниченной собственности на земельный участок принимает специально уполномоченный орган, а именно ГУЗР Омской области. Органы местного самоуправления не могут основывать свой отказ в обеспечении выбора земельного участка на приведенной норме и в данном случае лишь выполняют вспомогательную функцию: выносят заключение о возможности размещения объекта на испрашиваемом земельном участке в виде акта о выборе земельного участка и направляют результаты выбора в уполномоченный орган для принятия соответствующего решения.

Можно предположить, что органы местного самоуправления выступают в качестве экспертов, которые выражают мнение относительно того, возможно ли разместить объект строительства на испрашиваемом земельном участке. Такая роль отведена законодательством с учетом того, что, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Российской Федерации»<sup>4</sup>, органам местного самоуправления принадлежат полномочия в сфере градостроительной деятельности, в частности, утверждение генеральных планов муниципального образования, правил землепользования и застройки.

Таким образом, необходимо четко разграничивать, какое значение имеет стадия обеспечения выбора земельного участка и составления акта о выборе, а также какую роль в процедуре предоставления земельного участка для строительства играют органы местного самоуправления, не уполномоченные на распоряжение земельным участком.

В судебной практике достаточно широко распространена позиция о необходимости и обязательности стадии обеспечения органами местного самоуправления выбора земельного участка и составления акта о выборе. Например, ООО «Дилекс» обратилось в Арбитражный суд Кемеровской области с заявлением к администрации г. Кемерово о признании незаконным отказа в обеспечении выбора земельного участка с предполагаемым местом размещения для строительства объектов обслуживания культурного и спортивно-оздоровительного назначения и обязанности администрации обеспечить выбор данного земельного участка. Постановлением Федерального арбитражного суда решение суда первой инстанции, которым требования истца удовлетворены в полном объеме, оставлено без изменения. В мотивировочной части постановления суд указал, что из положений ЗК РФ не следует наличие полномочий у органа местного самоуправления на отказ в обеспечении выбора земельного участка. Исходя из п. 2 ст. 31 ЗК РФ обеспечение выбора земельного участка является обязанностью органа местного самоуправления<sup>5</sup>.

Сложившаяся практика разрешения судами таких дел в пользу застройщика не решает всех проблем, связанных с отказом в обеспечении выбора органами местного самоуправления земельного участка. Такой отказ влечет невозможность дальнейшей реализации процедуры предоставления земельного участка для строительства из государственной и муниципальной собственности и нарушает права лица, обратившегося с за-

<sup>4</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2003. № 40, ст. 3822.

<sup>5</sup> См.: *Постановление ФАС Зап.-Сиб. окр. от 19 сент. 2012 г. по делу № А27-20636/2011*. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

явлением о предоставлении земельного участка для строительства. Невозможность дальнейшей реализации процедуры предоставления земельного участка заключается в том, что орган, уполномоченный на распоряжение земельным участком, не может принять соответствующее решение при отсутствии акта о выборе земельного участка.

Таким образом, для того чтобы получить мотивированное решение компетентного органа и с целью обжалования его по существу заявителю приходится в судебном порядке требовать от органа местного самоуправления обеспечить выбор земельного участка и направить акт о выборе в компетентный орган. Такие формальные судебные процессы не только занимают значи-

тельное количество времени, что может повлечь для застройщика неблагоприятные последствия в виде убытков, но и приводят к чрезмерной загруженности судей.

Как правило, при четкой регламентации полномочий при решении тех или иных вопросов и установлении обязанностей в законе уменьшается вероятность превышения соответствующими органами и должностными лицами своих полномочий и переоценки своей роли. Поэтому необходимо на законодательном уровне определить роль органов местного самоуправления в процедуре предоставления для строительства земельных участков, находящихся в государственной собственности или собственности на которые не разграничена.

УДК 347.1

## ОСОБЕННОСТИ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ГРАЖДАНСКИМ ДЕЛАМ О ВОЗМЕЩЕНИИ ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО В РЕЗУЛЬТАТЕ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО ПРОИСШЕСТВИЯ Civil Cases Proof Peculiarities of Road Traffic Accidents Damages

Д. Н. Поляков – преподаватель кафедры гражданского права Омской юридической академии

D. N. Polyakov – Teacher of the Civil Law Chair of the Omsk Law Academy

**Аннотация.** В настоящей статье автором раскрываются особенности доказывания по гражданским делам о возмещении вреда, причиненного в результате дорожно-транспортного происшествия, в части определения надлежащего ответчика (должника). При этом приводится анализ соответствующих норм Гражданского кодекса Российской Федерации, регламентирующих правила и условия возникновения гражданской ответственности за причинение вреда в результате использования транспортного средства как источника повышенной опасности.

*The author reveals proof peculiarities in civil cases of reparation of damages harmed by road traffic accident, in relation to the determination of a respondent (debtor). In the article are analyzed the appropriate norms of the RF Civil code regulating the rules and conditions of civil liability for damage caused by using a transport facility as a source of danger.*

**Ключевые слова:** владелец источника повышенной опасности, дорожно-транспортное происшествие, ответственность за причиненный вред, проявление вредоносности транспортного средства, недвижимое состояние транспортного средства.

*An owner of the source of danger, road traffic accident, liability for the damage caused, display of transport facility harmfulness, immovable state of a transport facility.*