

Предоставление земельного участка инвалиду (льготнику) по его собственному выбору: правовой анализ

1. Постановка вопроса

Инвалид (или семья, имеющая в составе инвалида) ссылается на ст. 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», которая закрепляет «право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства и садоводства». На практике уполномоченный орган (орган местного самоуправления либо региональный орган исполнительной власти) часто отказывает в предоставлении конкретного участка, выбранного льготником, ссылаясь на то, что:

- не приняты нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, устанавливающие порядок предоставления таких участков;
- предоставление осуществляется только в порядке очереди и только из сформированного органом перечня участков;
- «первоочередное право» не означает права выбрать конкретный участок.

Вопрос заключается в том, вправе ли льготник самостоятельно выбрать свободный от прав третьих лиц земельный участок и требовать его предоставления для индивидуального жилищного строительства (далее — ИЖС) вне зависимости от наличия регионального порядка, перечней и т.д.

Ниже анализируются все существенные правовые версии и практические последствия их применения.

2. Нормативная основа: что именно гарантировано инвалиду

2.1. Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 17)

Статья 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ (в действующей редакции) содержит отдельное положение:

«Инвалидам и семьям, имеющим в составе инвалидов, предоставляется право на первоочередное получение земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства и садоводства».

Важные особенности этой нормы:

- она не содержит слова «бесплатно» — то есть на федеральном уровне не устанавливает безусловное предоставление участка в собственность бесплатно;
- она не определяет процедуру предоставления, критерии постановки на учёт, предельные размеры участков, порядок формирования очереди;
- она гарантирует именно преимущество (первоочередность) перед иными категориями граждан, претендующими на такие участки, но не даёт ответа на вопрос о порядке реализации.

2.2. Земельный кодекс РФ

Подпункт 6 ст. 39.5 ЗК РФ предусматривает, что земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, может быть предоставлен в собственность бесплатно:

«гражданам, имеющим право на первоочередное получение земельных участков в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, в случаях, предусмотренных этими законами».

Статья 39.19 ЗК РФ конкретизирует механизм предоставления земельных участков в собственность бесплатно отдельным категориям граждан:

- п. 1 ст. 39.19 — предоставление по основаниям, указанным в подп. 6 и 7 ст. 39.5, осуществляется однократно; если гражданин имеет право по нескольким основаниям, он выбирает одно из них;
- п. 2 ст. 39.19 — порядок постановки на учёт, снятия с учёта, порядок предоставления, основания для отказа, предельные размеры устанавливаются **законами субъектов Российской Федерации**, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Статья 39.16 ЗК РФ содержит исчерпывающий (закрытый) перечень оснований для отказа в предоставлении земельного участка без проведения торгов. Среди них, в частности:

- с заявлением обратилось лицо, которое не имеет права на приобретение участка без торгов (п. 1);

- участок уже предоставлен другому лицу (п. 2);
- участок изъят из оборота или ограничен в обороте (п. 3);
- участок зарезервирован для государственных или муниципальных нужд (п. 4) и др.

Важно: такого основания, как «отсутствие утверждённого перечня земельных участков для льготников», «предоставление только в порядке очереди», «гражданин не вправе выбирать участок», в ст. 39.16 ЗК РФ нет.

Общий заявительный порядок предоставления земельных участков без торгов закреплён в ст. 39.14–39.17 ЗК РФ:

- гражданин, заинтересованный в предоставлении участка, подаёт заявление, в котором указывает кадастровый номер участка (если участок образован) либо местоположение участка, который предстоит образовать, прилагая схему его расположения (если отсутствует проект межевания);
- уполномоченный орган рассматривает заявление и принимает решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении;
- отказ допускается только по основаниям, перечисленным в ст. 39.16 ЗК РФ.

2.3. Конституционные гарантии

Ст. 40 Конституции РФ провозглашает право каждого на жилище и обязанность органов государственной власти и местного самоуправления поощрять жилищное строительство и создавать условия для осуществления права на жилище. Ст. 27 Конституции РФ гарантирует свободу выбора места жительства.

Вместе с тем эти конституционные положения не создают абсолютного права требовать предоставления конкретного земельного участка по своему усмотрению. Они обязательны для органов власти при разработке процедур, но не заменяют процедурное законодательство.

3. Анализ возможности самостоятельного выбора участка

3.1. Версия 1: льготник не вправе выбирать конкретный участок вне установленной процедуры (органы власти исходят из этой позиции)

Сторонники этой позиции указывают, что:

1. До 1 марта 2015 г. предоставление участков для строительства и для целей, не связанных со строительством, регулировалось ст. 30–34 ЗК РФ, которые предусматривали обязательное проведение торгов (аукционов) либо предварительное согласование. Льготные категории включались в особые очереди, при этом конкретный участок определялся органом из числа сформированных для этих целей.
2. После 1 марта 2015 г. (Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ) все процедуры предоставления участков без торгов унифицированы, но льготное бесплатное предоставление оставлено на усмотрение субъектов РФ.
3. Ст. 39.19 ЗК РФ прямо говорит, что порядок предоставления участков в собственность бесплатно по льготным основаниям устанавливается законом субъекта. Если региональный закон предусматривает, что предоставление производится из утверждённого перечня земельных участков в порядке очередности лиц, состоящих на учёте, то именно этот закон подлежит применению. Гражданин не может обойти специальный льготный механизм и потребовать предоставить ему любой иной участок на тех же льготных условиях.
4. Норма ст. 17 ФЗ-181 не отменяет необходимости соблюдения земельного законодательства. «Первоочередность» означает приоритет в очередности по отношению к иным гражданам той же категории или иным очередникам, но не право произвольного выбора.

Вывод по этой версии: если закон субъекта РФ принят и устанавливает закрытый порядок (постановка на учёт, перечни, очередность), то уполномоченный орган вправе отказать в предоставлении участка, не включённого в перечень, ссылаясь на отсутствие у гражданина права на приобретение этого конкретного участка без торгов в льготном порядке (п. 1 ст. 39.16 ЗК РФ).

3.2. Версия 2: льготник вправе инициировать предоставление любого свободного участка через общие процедуры

Данная позиция основывается на том, что инвалид является субъектом земельных правоотношений наравне с другими гражданами. Нигде в земельном законодательстве не установлено, что наличие льготы лишает его права обращаться с заявлением о предоставлении конкретного земельного участка без торгов по общим основаниям.

Общий порядок предоставления участка без торгов:

- Если участок уже образован и стоит на кадастровом учёте, заявление подаётся с указанием его кадастрового номера (ст. 39.17 ЗК РФ).
- Если участок предстоит образовать, заявление может быть подано о предварительном согласовании предоставления участка с приложением схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (ст. 39.15 ЗК РФ).
- Уполномоченный орган не может отказать по мотиву «этот участок не предназначен для льготников», поскольку такого основания нет в ст. 39.16 ЗК РФ.
- Единственное ограничение — заявитель должен относиться к лицам, которые в соответствии с земельным законодательством имеют право на приобретение участка без проведения торгов. Инвалид, претендующий на бесплатное предоставление по подп. 6 ст. 39.5 ЗК РФ, при отсутствии регионального закона может не быть отнесён к таким лицам, поскольку подп. 6 ст. 39.5 требует указания случаев в федеральных или региональных законах.

Однако для получения участка в **аренду** для ИЖС существует отдельный механизм — ст. 39.18 ЗК РФ, который доступен любому гражданину. Он предусматривает:

- подачу заявления о предварительном согласовании предоставления участка в аренду;
- публикацию извещения о возможном предоставлении;
- если в течение 30 дней другие лица не подали аналогичные заявления, участок предоставляется заявителю.

Льготник (инвалид) может использовать этот механизм, чтобы получить в аренду именно тот свободный участок, который он выбрал. В дальнейшем, после регистрации права собственности на жилой дом, гражданин вправе выкупить земельный участок без торгов на основании подп. 6 п. 2 ст. 39.3 ЗК РФ и ст. 39.20 ЗК РФ. Это не является реализацией льготы «бесплатно», но позволяет добиться предоставления конкретного участка.

Вывод по этой версии: участок можно получить по выбору, если использовать общий механизм предоставления без торгов, а не льготную программу бесплатного предоставления. При этом в рамках именно бесплатной льготы (если она установлена региональным законом) выбор участка возможен только в пределах того порядка, который этот закон предписывает.

3.3. Версия 3: допустимость выбора при отсутствии специального регионального порядка

Особый случай — когда закон субъекта РФ, устанавливающий порядок предоставления участков инвалидам, вообще не принят.

В такой ситуации возникает правовой вакуум: федеральный закон (ст. 17 ФЗ-181) провозглашает право на первоочередное получение, но не содержит процедуры. Ст. 39.19 ЗК РФ отсылает к региональному закону, которого нет. Орган местного самоуправления не может отказать в предоставлении участка со ссылкой на отсутствие регионального акта, потому что:

- право на первоочередное получение установлено федеральным законом и действует напрямую;
- отсутствие регионального регулирования не должно умалять федеральную гарантию (правовая позиция Конституционного Суда РФ, неоднократно выраженная в постановлениях и определениях применительно к различным социальным льготам);
- отказ по основанию «нет НПА» не перечислен в ст. 39.16 ЗК РФ и потому незаконен.

В этом случае суды обычно возлагают на орган обязанность предоставить земельный участок в порядке, установленном ЗК РФ для предоставления земельных участков без торгов (например, с использованием процедуры предварительного согласования по ст. 39.15 ЗК РФ). Поскольку заявитель указывает конкретный участок, по которому отсутствуют возражения (свободен, не предоставлен третьим лицам), суд может обязать орган утвердить схему расположения и предоставить участок.

Однако есть иное прочтение: если бесплатное предоставление в собственность возможно только «в случаях, предусмотренных федеральными законами», а ст. 17 ФЗ-181 не говорит о бесплатности, то гражданин вправе претендовать на первоочередное получение участка **в аренду**, но не бесплатно в собственность. В этом случае предоставление в аренду конкретного свободного участка должно осуществляться по правилам ст. 39.18 ЗК РФ с учётом льготы (приоритет при равенстве заявок).

3.4. Промежуточные выводы по выбору участка

На основе анализа норм можно сформулировать следующие правила:

1. **Первоочередное право инвалида не равнозначно праву выбора любого участка по своему усмотрению.** Оно означает преимущество перед другими лицами, состоящими на учёте в той же очереди, при условии соблюдения установленных процедур.
2. **Если региональный закон устанавливает закрытый порядок предоставления льготных участков (из перечня, по очерёдности), требовать участок, не включённый в перечень, в рамках льготной программы нельзя.** Исключение составляют случаи, когда такой закон признан судом недействующим или не подлежащим применению как противоречащий федеральному закону.
3. **Если региональный закон отсутствует либо не содержит запрета, льготник вправе обратиться с заявлением о предоставлении конкретного свободного участка, используя общие положения ЗК РФ.** Отказ в таком случае может быть мотивирован только основаниями ст. 39.16 ЗК РФ.
4. **Если цель — получить участок в собственность бесплатно, а региональный закон такой возможности не предусматривает, то гарантией не охватывается бесплатность.** В таком случае рекомендуется использовать механизм аренды с последующим выкупом под построенным жилым домом.

4. Проблема отсутствия нормативных правовых актов субъекта РФ

4.1. Последствия для льготника

При отсутствии регионального закона, устанавливающего порядок предоставления участков инвалидам, возникают две взаимоисключающие ситуации:

- орган не имеет законных оснований для постановки граждан на учёт и формирования очереди;
- орган также не вправе отказать в предоставлении участка, если заявление подано в общем порядке, поскольку исчерпывающий перечень отказов (ст. 39.16 ЗК РФ) не содержит ссылки на «отсутствие НПА».

Однако на практике муниципалитеты часто ссылаются на отсутствие регионального закона как на причину невозможности рассмотрения заявлений. Такое бездействие может быть оспорено.

4.2. Обязанность субъекта РФ принять закон

Пункт 2 ст. 39.19 ЗК РФ прямо обязывает субъекты РФ установить законами порядок предоставления участков по подп. 6 и 7 ст. 39.5 ЗК РФ. Если закон не принят в течение разумного срока после вступления в силу ЗК РФ в соответствующей редакции (с 1 марта 2015 г.), это является незаконным бездействием законодательного органа субъекта РФ.

Способы защиты:

- обращение в суд с административным исковым заявлением об оспаривании бездействия законодательного органа (суд не может принять закон вместо законодателя, но может обязать рассмотреть вопрос);
- обращение в суд с иском к уполномоченному органу о понуждении к предоставлению земельного участка непосредственно на основании федерального законодательства;
- направление жалоб в прокуратуру.

4.3. Судебная перспектива

В судебной практике встречаются оба подхода:

- **Формальный подход:** суды указывают, что при отсутствии регионального закона невозможно определить порядок постановки на учёт, критерии нуждаемости и т.д., поэтому иск о предоставлении участка удовлетворению не подлежит.
- **Содержательный подход:** суды исходят из того, что отсутствие подзаконного регулирования не должно парализовать действие федерального закона; если истец соответствует базовым критериям (инвалидность, отсутствие ранее реализованного права, наличие свободного участка), суд обязывает предоставить участок.

Более соответствующим закону является содержательный подход. В пользу него говорит то, что ст. 39.16 ЗК РФ не содержит такого основания отказа, как «отсутствие утверждённого порядка предоставления льготных участков».

5. Довод муниципалитета: «первоочередное право не даёт право выбора»

5.1. Оценка довода

Сама по себе фраза формально верна: первоочередное право действительно не даёт автоматического права выбора. Но она не означает, что льготник лишён права на подачу заявления о конкретном участке. Это право вытекает не из льготы, а из общего заявительного принципа предоставления земельных участков (ст. 39.17 ЗК РФ).

Поэтому довод муниципалитета является некорректным, если он используется как универсальное основание для отказа. Необходимо выяснить:

- установлен ли законом субъекта особый порядок предоставления участков инвалидам;
- предусматривает ли этот порядок предоставление из перечней либо заявительный механизм;
- относится ли испрашиваемый участок к землям, которые могут быть предоставлены для ИЖС (соответствие градостроительному регламенту).

5.2. Когда отказ правомерен

Отказ правомерен, если закон субъекта РФ прямо устанавливает, что участки предоставляются исключительно из утверждённого перечня, а испрашиваемый участок в этот перечень не включён, либо если гражданин не состоит на учёте в качестве нуждающегося в предоставлении участка. Например:

- региональный закон устанавливает, что для реализации права на первоочередное получение необходимо встать на учёт, а предоставление осуществляется по мере поступления заявлений из свободных участков, формируемых органом;
- муниципалитет сформировал перечень участков, и гражданин вправе выбирать только из этого перечня.

В таком случае ссылка на «отсутствие права выбора» обоснованна.

5.3. Когда отказ неправомерен

Отказ неправомерен, если:

- закон субъекта отсутствует либо не содержит ограничений о предоставлении только из перечня;

-
- участок свободен, соответствует целевому назначению и не обременён правами третьих лиц;
 - гражданин имеет право на предоставление участка без торгов по иным основаниям (например, как любое лицо для ИЖС в аренду по ст. 39.18 ЗК РФ);
 - отказ основан только на том, что участок «не понравился органу» или «не предусмотрен планом распределения», — такие мотивы не соответствуют ст. 39.16 ЗК РФ.
-

6. Судебная практика: две конкурирующие позиции

6.1. Позиция, ограничивающая право выбора

Суды, отказывая в исках о предоставлении конкретных участков льготникам, обычно исходят из следующего:

- предоставление земельных участков отдельным категориям граждан в собственность бесплатно является мерой социальной поддержки, реализуемой в порядке, установленном субъектом РФ;
- суд не вправе подменять орган местного самоуправления в выборе конкретного земельного участка, если законом предусмотрено формирование перечней и очерёдность;
- наличие у гражданина субъективного права на первоочередное получение не означает, что он вправе претендовать на конкретный земельный участок, не прошедший процедуру формирования для льготных целей.

Такая практика характерна для дел, где региональный закон принят и детально регламентирует распределение.

6.2. Позиция, защищающая право льготника

В других случаях суды удовлетворяют требования льготников и обязывают орган предоставить испрашиваемый участок (или утвердить схему его расположения), если:

- участок свободен от прав третьих лиц;
 - заявитель не реализовал ранее право на бесплатное получение;
 - отказ органа не содержит ссылки на конкретное основание из ст. 39.16 ЗК РФ;
 - орган ссылается на отсутствие перечня или НПА, что признаётся незаконным.
-

Эта позиция согласуется с принципом исчерпывающего перечня оснований для отказа и недопустимостью ограничения федеральной льготы подзаконным усмотрением.

6.3. Рекомендация для льготника

При судебном обжаловании отказа следует акцентировать внимание на том, что:

- из закона субъекта РФ (если он есть) не следует запрет на предоставление конкретного участка;
- отказ не соответствует ст. 39.16 ЗК РФ;
- сам по себе перечень участков не является правовым актом, ограничивающим права граждан, если он не утверждён нормативно и не опубликован;
- гражданин готов пройти процедуру образования участка за свой счёт.

7. Практические рекомендации: алгоритм действий льготника

Шаг 1. Выяснить региональное регулирование

Необходимо запросить в уполномоченном органе (администрации муниципального образования, министерстве имущественных отношений субъекта РФ) актуальные НПА, регулирующие предоставление земельных участков инвалидам. Это могут быть:

- закон субъекта РФ о бесплатном предоставлении земельных участков отдельным категориям граждан;
- административный регламент предоставления муниципальной услуги;
- перечень земельных участков, возможных к предоставлению.

Шаг 2. Проверить статус испрашиваемого участка

Получить выписку из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) на выбранный участок, чтобы убедиться, что:

- участок свободен от прав третьих лиц;
- не зарезервирован для государственных/муниципальных нужд;
- не находится в границах территории общего пользования;
- разрешённое использование допускает ИЖС.

Если участок не образован, необходимо подготовить схему его расположения (или заказать кадастровые работы) для подачи заявления о предварительном согласовании.

Шаг 3. Подать заявление

Подать заявление о предоставлении земельного участка без торгов либо о предварительном согласовании его предоставления. В заявлении указать:

- кадастровый номер участка (если образован);
- цель использования — индивидуальное жилищное строительство;
- правовое основание — первоочередное право инвалида (ст. 17 ФЗ-181) и, при наличии, соответствующий региональный закон;
- просьбу о предоставлении в собственность бесплатно либо в аренду.

Документы, подтверждающие инвалидность, должны быть приложены (справка МСЭ).

Шаг 4. Зафиксировать отказ

Если получен письменный отказ, проверить, содержится ли в нём ссылка на конкретный пункт ст. 39.16 ЗК РФ или на региональный закон. Отказ, не содержащий такой ссылки либо ссылающийся на «отсутствие НПА» и «очередь», является немотивированным.

Шаг 5. Обжаловать отказ

Варианты защиты:

- подача административного иска об оспаривании отказа в суд общей юрисдикции по месту нахождения органа (ст. 218 КАС РФ);
- подача искового заявления о понуждении к предоставлению земельного участка;
- подача жалобы в прокуратуру;
- обращение к уполномоченному по правам человека.

В иске следует просить:

- признать отказ незаконным;
- обязать орган повторно рассмотреть заявление;
- в случае предварительного согласования — обязать утвердить схему расположения участка.

Шаг 6. Альтернативная стратегия

Если бесплатное предоставление по льготе нереализуемо из-за отсутствия регионального закона, целесообразно подать заявление о предоставлении того же участка в аренду для ИЖС по ст. 39.18 ЗК РФ. Это позволяет получить участок по своему выбору, а после строительства дома — выкупить его без торгов.

8. Заключение

1. **Прямого права инвалида «выбрать любой участок» в льготном порядке законодательство не содержит.** Льгота состоит в первоочередном получении земельного участка при соблюдении процедур, установленных прежде всего региональным законодательством.
2. **Если региональный закон отсутствует или не запрещает подачу заявления на конкретный участок, льготник вправе инициировать предоставление любого свободного участка.** Отказ возможен только по основаниям ст. 39.16 ЗК РФ, среди которых нет ссылки на «отсутствие перечня» или «отсутствие права выбора».
3. **Если региональный закон устанавливает исключительно распределение участков из утверждённого перечня по очерёдности, игнорировать этот порядок нельзя.** Однако закон должен соответствовать федеральному законодательству; в противном случае он может быть оспорен.
4. **Ссылка на право на жилище (ст. 40 Конституции РФ) не создаёт самостоятельного права на предоставление конкретного участка,** но подлежит учёту при оценке законности действий органа.
5. **Наиболее надёжный способ получить именно выбранный участок даже при отсутствии льготной программы — использование общего порядка предоставления в аренду (ст. 39.18 ЗК РФ) с последующим выкупом после строительства жилого дома.**

Список использованных нормативных источников

1. Конституция Российской Федерации (ст. 27, 40).
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (глава V, в частности ст. 39.5, 39.14, 39.15, 39.16, 39.17, 39.18, 39.19).

-
3. Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (ст. 17).
 4. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
 5. Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ст. 218 КАС РФ).
-

Настоящий документ подготовлен в качестве внутреннего аналитического материала и не является юридическим заключением для конкретного дела. При решении конкретного спора необходима проверка актуальной редакции регионального законодательства и ознакомление с материалами дела.

