

ЧЬЯ ОБЯЗАННОСТЬ — ОРГАНИЗОВАТЬ ПОДЪЕЗДНЫЕ ПУТИ К ЗЕМЕЛЬНОМУ УЧАСТКУ: ПРАВОВОЙ РАЗБОР

1. Краткая постановка вопроса

Гражданин получил на землях населённых пунктов земельный участок с видом разрешённого использования «садоводство» (ведение садоводства) на основании Закона Приморского края № 90-КЗ; подъездные пути (проезд от автомобильной дороги общего пользования) к участку фактически отсутствуют. Требуется определить, на кого — на орган местного самоуправления (далее — ОМСУ) или на самого правообладателя — возложена обязанность обеспечить доступ (подъезд) к участку, является ли предоставление участка без подъезда нарушением порядка предоставления, и в каком порядке для этих целей может быть установлен публичный сервитут. Поскольку формулировка допускает несколько прочтений (участок образован ОМСУ из «свободных» земель; участок расположен в границах территории садоводческого товарищества; участок граничит с землями общего пользования), ниже разобраны все существенные версии с самостоятельным обоснованием по каждой.

2. Раздел I. Что юридически означает ситуация: возможные фактические конфигурации

Прежде чем отвечать «кто обязан», необходимо разделить три правовые модели, потому что круг обязанных лиц в них различен.

2.1. Модель А — участок образован и предоставлен ОМСУ «с нуля» (наиболее частая модель предоставления по законам субъектов РФ). Земельный участок образован на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории (ст. 11.10 ЗК РФ) либо на основании проекта межевания территории (ст. 43 ГрК РФ) и предоставлен в собственность бесплатно. Федеральное основание для бесплатного предоставления в таких случаях — ст. 39.5 ЗК РФ, в силу которой предоставление земельного участка в собственность бесплатно допускается в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов

Российской Федерации. Именно сюда «подключается» Закон Приморского края № 90-КЗ: он определяет категорию граждан и условия, но не отменяет императивных требований ЗК РФ к образованию участков (см. раздел IV).

2.2. Модель Б — участок находится в границах территории садоводства (СНТ/ТСН). Тогда «подъездные пути» внутри территории — это, как правило, автомобильные дороги, относящиеся к **имуществу общего пользования** садоводческого товарищества (понятие имущества общего пользования — **ст. 3 Федерального закона от 29.07.2017 № 217-ФЗ**), создаваемое и содержимое за счёт взносов членов. Федеральный закон № 217-ФЗ исходит из того, что правообладатели участков в границах садоводства (и только они) несут бремя создания и содержания такого имущества.

2.3. Модель В — участок граничит с землями (территориями) общего пользования, но проезд не организован (нет покрытия, дорога не включена в перечень, дорога есть номинально). Здесь ключевым становится вопрос о полномочиях ОМСУ в сфере дорожной деятельности.

2.4. Значение Закона Приморского края № 90-КЗ. Региональный закон, устанавливающий основания бесплатного предоставления участка, сам по себе не создаёт и не отменяет публичную обязанность по организации дорожной деятельности: эта обязанность имеет федеральный источник (ЗК РФ, ГрК РФ, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ, Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ, Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ), а региональное законодательство может лишь распределять соответствующие полномочия между уровнями власти (**ст. 7 Федерального закона № 443-ФЗ, ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 257-ФЗ**). Существенным является другое: если Закон № 90-КЗ или принятые в его исполнение муниципальные акты предусматривают формирование массивов участков и обязанность ОМСУ подготовить схему расположения участка/проект межевания, то именно ОМСУ отвечает за то, чтобы такая схема (проект) соответствовала требованиям к образуемым участкам, включая требование о доступе.

3. Раздел II. Версия 1: обязанность обеспечить доступ (подъезд) возложена на орган местного самоуправления

3.1. Нормативное обоснование

а) Требования к образованию земельного участка. Согласно **п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ** образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию,

вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам. Участок, к которому невозможно проехать, — классический пример такого недостатка.

б) Доступ как обязательное условие кадастрового учёта. Федеральный законодатель прямо признаёт доступность участка условием его существования как объекта учёта: **п. 26 ч. 1 ст. 26 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»** предусматривает приостановление государственного кадастрового учёта, если «доступ (проход или проезд от земельных участков общего пользования) к образуемому или изменяемому земельному участку не будет обеспечен, **в том числе путём установления сервитута**» (в редакции, действующей с учётом изменений, внесённых в том числе Федеральным законом от 07.07.2025 № 185-ФЗ и Указом Президента РФ от 13.08.2024 № 690). Также в перечне оснований приостановления присутствует пересечение границ участка с границами населённого пункта (**п. 27 ч. 1 ст. 26**), несоответствие предельным размерам (**п. 28**), образование из участков разных категорий (**п. 29**) и нарушение порядка согласования границ (**п. 25**).

Юридическая логика этой нормы такова: доступ должен быть обеспечен **до/на момент** образования участка, и обеспечить его обязан тот, кто образует участок и распоряжается публичной землёй, — то есть ОМСУ.

в) Публичные полномочия ОМСУ по дорожной деятельности и организации дорожного движения.

- **Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ (ст. 7)** (приведён в правовом контексте): к полномочиям ОМСУ муниципальных районов, городских округов и городских поселений относятся организация и мониторинг дорожного движения на автомобильных дорогах общего пользования местного значения, ведение реестра парковок, установка, замена, демонтаж и содержание технических средств организации дорожного движения.
- **Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ: ст. 5** (классификация; автомобильными дорогами общего пользования местного значения поселения являются дороги общего пользования в границах населённых пунктов поселения; перечень таких дорог может утверждаться ОМСУ поселения, а для сельского поселения — ОМСУ муниципального района); **ст. 13** (полномочия ОМСУ в области использования автомобильных дорог и дорожной деятельности, включая осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения, утверждение нормативов финансовых затрат на капитальный ремонт, ремонт и

содержание, информационное обеспечение пользователей). Согласно **ч. 2 ст. 13**, полномочия реализуются ОМСУ сельских поселений, если законом субъекта РФ за ними закреплена дорожная деятельность в границах населённых пунктов, а при отсутствии такого закрепления — ОМСУ муниципальных районов.

- **Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ**: дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах населённых пунктов и обеспечение безопасности дорожного движения на них — вопрос местного значения (ст. 14 — городское поселение, ст. 15 — муниципальный район, ст. 16 — городской округ).
- **Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (ст. 6)** — полномочия ОМСУ в области обеспечения безопасности дорожного движения.
- **ГрК РФ: п. 11 ст. 1** (красные линии — границы территорий общего пользования, в том числе улиц и проездов), **п. 12 ст. 1** (территории общего пользования, включая проезды), **ст. 41-43** (документация по планировке территории, в том числе проект межевания, которым в границах населённого пункта как раз и формируется улично-дорожная сеть), **ст. 45-46** (подготовка и утверждение документации по планировке территории).

Таким образом, если дорога/проезд, к которому должен примыкать участок, относится к автомобильным дорогам местного значения или к территориям общего пользования, обязанность по её содержанию и развитию лежит на ОМСУ.

3.2. Пределы этой обязанности (критически важная оговорка)

Обязанность ОМСУ — это обязанность **публичная и «генеральная»**: обеспечивать существование и содержание дорог местного значения в границах населённого пункта, а не обязанность в любой момент по требованию конкретного гражданина построить индивидуальный подъезд к конкретному участку. Финансирование дорожной деятельности — расходное обязательство муниципального образования, реализуемое в соответствии с **БК РФ (ст. 65 — формирование расходов бюджетов, ст. 86 — расходные обязательства муниципального образования)** и в рамках документов территориального планирования и муниципальных программ. Поэтому на практике требования «организовать подъездной путь к моему участку» суды удовлетворяют не автоматически.

Практический вывод по версии 1. ОМСУ обязан: (а) обеспечить, чтобы образуемые участки имели доступ к землям общего пользования (это следует из **п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ** и **п. 26 ч. 1 ст. 26 Федерального закона №**

218-ФЗ); (б) содержать и организовывать движение по автомобильным дорогам местного значения; (в) включать проезды в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения и в улично-дорожную сеть в документации по планировке. Обязанность, исполнимая по суду, чаще всего формулируется не как «построить дорогу», а как «включить дорогу в перечень и обеспечить её содержание/ремонт» либо «рассмотреть заявление и совершить действия в пределах полномочий».

4. Раздел III. Версия 2: обязанность обеспечить подъезд лежит на правообладателе участка

4.1. Нормативное обоснование

- **Ст. 209, 210 ГК РФ**: собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом; собственник несёт бремя содержания принадлежащего ему имущества.
- **Ст. 274-276 ГК РФ**: если у собственника нет иной разумной возможности обеспечить проезд/проход к своему участку, кроме использования соседнего участка, он вправе **требовать** установления сервитута (частного) — то есть именно правообладатель является инициатором и несёт расходы (в том числе обязан вносить соразмерную плату, **п. 5 ст. 274 ГК РФ**). Это прямо показывает, что федеральный законодатель в «узкой» ситуации отсутствия проезда адресует активность правообладателю, а не ОМСУ.
- **Федеральный закон № 217-ФЗ**: если участок расположен в границах садоводства, создание и содержание имущества общего пользования (включая дороги внутри территории) — дело правообладателей участков (их взносы), а не ОМСУ.
- **Ст. 262 ГК РФ**: граждане вправе свободно находиться на не закрытых для общего доступа земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и использовать имеющиеся на них природные объекты. Если фактическое препятствие — не отсутствие дороги, а, например, незаконно возведённое ограждение или незаконно занятая полоса, правообладатель защищает своё право сам (**ст. 304 ГК РФ** — негаторный иск; **ст. 12 ГК РФ** — способы защиты).

4.2. Пределы этой версии

Обязанность правообладателя не может подменять публичную обязанность ОМСУ там, где речь идёт об автомобильной дороге местного значения: гражданин не обязан за свой счёт строить дорогу общего пользования. Кроме

того, возложение на гражданина расходов на организацию подъезда, который по закону должен был существовать на момент предоставления участка, противоречит смыслу **п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ** и **п. 26 ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 218-ФЗ**.

Практический вывод по версии 2. На правообладателе лежат: (а) обеспечение проезда в границах своего участка и подъезда к своему участку от существующей дороги (в том числе, при необходимости, оформление сервитута через соседние участки и плата за него); (б) бремя содержания своего имущества; (в) внутри территории садоводства — участие в создании и содержании имущества общего пользования через взносы. Эта версия применима прежде всего к ситуациям, когда препятствием является не отсутствие публичной дороги, а необходимость проезда через частные участки.

5. Раздел IV. Версия 3 (наиболее реалистичная, комбинированная): разграничение «доступа» и «подъездного пути»

Федеральное регулирование разводит два разных блага:

Благо	Обязанное лицо	Основание
Наличие доступа (прохода/проезда) от земель общего пользования к участку как условие его образования	Орган, образующий/предоставляющий участок (ОМСУ, Росимущество)	п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ; п. 26 ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 218-ФЗ
Наличие, содержание и ремонт автомобильной дороги (проезда) общего пользования местного значения в границах населённого пункта	ОМСУ	ст. 7 Федерального закона № 443-ФЗ; ст. 5, 13 Федерального закона № 257-ФЗ; ст. 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ; ст. 41–43 ГрК РФ
Проезд через чужой частный участок к своему	Правообладатель (инициатор сервитута)	ст. 274–276 ГК РФ
Проезды внутри территории садоводства	Правообладатели участков / товарищество	ст. 3 Федерального закона № 217-ФЗ

Практический вывод по версии 3. Ответ на вопрос «кто обязан» зависит от того, **чего именно физически не хватает**: если нет дороги общего пользования, к которой участок должен примыкать, — отвечает ОМСУ (в пределах своих полномочий и бюджетных возможностей); если дорога общего пользования есть, а к участку нужно ехать через чужие частные участки или по территории садоводства — активность и расходы несёт правообладатель.

6. Раздел V. Является ли предоставление участка без подъездных путей нарушением порядка предоставления?

6.1. Позиция «да, это нарушение»

Образование и предоставление участка без обеспечения доступа противоречит **п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ** (недопустимость чересполосицы и иных препятствующих использованию недостатков) и корреспондирует основанию приостановления кадастрового учёта, закреплённому в **п. 26 ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 218-ФЗ** («доступ... не будет обеспечен, в том числе путём установления сервитута»). Если схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории (**ст. 11.10 ЗК РФ**) или проект межевания (**ст. 43 ГрК РФ**) не предусматривают проезда, акт об утверждении такой схемы/проекта и решение о предоставлении приняты с нарушением требований законодательства.

Дополнительным индикатором противоправности «предоставления без доступа» служит конструкция **ст. 19.9 КоАП РФ**: ч. 1 — нарушение сроков рассмотрения заявлений о предоставлении участков (штраф от 1 000 до 5 000 руб.); ч. 2 — удовлетворение заявления, которое в соответствии с законом не может быть удовлетворено (штраф от 10 000 до 20 000 руб.); ч. 3 — отказ по не предусмотренным законом основаниям (штраф от 5 000 до 12 000 руб.). Предоставление участка, не обеспеченного доступом, при наличии оснований для приостановления кадастрового учёта может квалифицироваться по ч. 2 ст. 19.9 КоАП РФ применительно к должностному лицу, принявшему решение.

6.2. Позиция «не всякое отсутствие подъезда — нарушение со стороны ОМСУ»

Суды нередко исходят из того, что: (1) законодательство не возлагает на ОМСУ обязанность обеспечить **благоустроенный подъезд** к каждому частному участку; (2) дорожная деятельность — вопрос местного значения,

решаемый в порядке планирования и в пределах бюджетных средств (**ст. 65, 86 БК РФ**); (3) если формально доступ (возможность прохода/проезда) имеется — например, участок примыкает к землям общего пользования, но покрытие отсутствует, — требование о «строительстве дороги» расценивается как вмешательство в компетенцию ОМСУ. В таком случае нарушение усматривается не в «отсутствии дороги», а в конкретных дефектах процедуры (нарушение порядка согласования границ — **п. 25 ч. 1 ст. 26**; несоответствие предельным размерам — **п. 28**; пересечение границ населённого пункта — **п. 27**; образование из участков разных категорий — **п. 29**).

6.3. Влечёт ли это обязанность ОМСУ устранить нарушение

Здесь существуют две конкурирующие позиции.

Позиция А (обязанность устранить существует). Поскольку именно ОМСУ (либо иной уполномоченный орган) образовал участок с нарушением требований ЗК РФ, на него возлагается обязанность привести ситуацию в соответствие: включить соответствующий проезд в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения (**ст. 5, 13 Федерального закона № 257-ФЗ**), разработать/утвердить документацию по планировке территории (**ст. 41-43, 45-46 ГрК РФ**), инициировать публичный сервитут, при невозможности — предоставить иной (равноценный) участок. Такие требования заявляются в порядке **гл. 22 КАС РФ** (оспаривание решений, действий, бездействия) либо как исковые требования; дополнительно работает прокурорский надзор (**ст. 21, 22, 24, 26 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»** — проверка, представление, протест).

Позиция Б (обязанность носит дискреционный характер). Суд не вправе подменять ОМСУ в решении вопроса о строительстве дороги: это полномочие реализуется через бюджет и муниципальные программы, поэтому в удовлетворении требований «обязать построить подъездную дорогу» отказывают, а удовлетворяют лишь требования о признании незаконным бездействия и о понуждении **рассмотреть** обращение/совершить действия в пределах компетенции. Эта позиция чаще применяется, когда требуемый объект отсутствует в документах территориального планирования и документации по планировке, а его создание требует нового капитального строительства.

Практический вывод по разделу V. Отсутствие доступа — это дефект процедуры образования участка, а не «автоматическое» основание для изъятия участка у добросовестного гражданина. Практически достижимые требования: признание незаконным бездействия/акта; понуждение включить

проезд в перечень автомобильных дорог местного значения и обеспечить его содержание; понуждение подготовить документацию по планировке; инициирование публичного сервитута; при полной невозможности обеспечения доступа — требование о предоставлении иного участка. Требование «обязать ОМСУ построить дорогу к моему участку» исполнимо лишь в ограниченном круге случаев (когда дорога уже значится в перечне/ документации, но не содержится).

7. Раздел VI. Публичный сервитут для прохода и проезда: порядок, инициатор, обязанное лицо

7.1. Основания и виды сервитутов

- **Частный сервитут** устанавливается в соответствии с гражданским законодательством — **п. 1 ст. 23 ЗК РФ, ст. 274-276 ГК РФ**.
- **Публичный сервитут** устанавливается законом или иным нормативным правовым актом РФ, нормативным правовым актом субъекта РФ либо нормативным правовым актом органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или **местного населения**, без изъятия земельных участков; установление осуществляется **с учётом результатов общественных слушаний (п. 2 ст. 23 ЗК РФ)**.
- Перечень целей включает, в частности, **проход или проезд через земельный участок (подп. 1 п. 3 ст. 23 ЗК РФ**, а также п. 4 ст. 23 ЗК РФ в редакции Федерального закона от 03.08.2018 № 341-ФЗ «...в части упрощения размещения линейных объектов», где в числе целей названы проход/проезд, размещение межевых знаков и подъездов к ним, дренажные работы, забор воды и водопой, прогон сельскохозяйственных животных, сенокошение и выпас, охота и рыболовство, а также использование участка в целях, предусмотренных **ст. 39.37 ЗК РФ**).
- Публичный сервитут может быть установлен в отношении одного или нескольких земельных участков **и (или) земель**; обременение сервитутом не лишает правообладателя прав владения, пользования и распоряжения; переход прав на обременённый участок и его предоставление гражданам/юридическим лицам **не являются основанием для прекращения сервитута** или изменения условий его осуществления (**п. 5 и 6 ст. 23 ЗК РФ** в редакции Федерального закона № 341-ФЗ). Сервитут может быть срочным или постоянным (**п. 4 ст. 23 ЗК РФ**).
- Порядок установления публичного сервитута (ходатайство, решение уполномоченного органа, соглашение об осуществлении, срок, плата,

прекращение) урегулирован **главой V.6 ЗК РФ (ст. 39.37–39.49)**, введённой Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ.

7.2. Кто инициатор и кто обязанное лицо

- **Инициатор:** уполномоченный орган государственной власти или ОМСУ (при установлении сервитута нормативным правовым актом — **п. 2 ст. 23 ЗК РФ**), а для целей, предусмотренных **ст. 39.37 ЗК РФ** (линейные объекты и др.), — также организации, подающие ходатайство в порядке главы V.6 ЗК РФ. Гражданин, не обладающий полномочиями по принятию такого акта, формально выступает **заявителем-инициатором** через обращение (**Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ**, ст. 2, 8 — право на обращение и порядок рассмотрения), которое обязывает ОМСУ рассмотреть вопрос по существу.
- **Обязанное лицо:** собственник (правообладатель) обременяемого земельного участка, который не лишается владения, но обязан терпеть проезд/проход; при проезде через публичные земли — уполномоченный орган (ОМСУ, Росимущество), распоряжающийся участком.

7.3. Ключевой спорный вопрос: можно ли установить публичный сервитут в интересах одного лица

Позиция 1 (узкая, преобладающая). Публичный сервитут служит интересам **неограниченного круга лиц** (местного населения, государства, муниципалитета), а не частному интересу одного землепользователя. Для проезда к конкретному участку через чужой участок предназначен **частный сервитут (ст. 274 ГК РФ)**. Соответствующие разъяснения даны в Обзоре судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017), где, в частности, разъяснено, что требование об установлении сервитута предъявляется к собственнику обременяемого участка, а если этот участок находится в государственной или муниципальной собственности — к уполномоченному органу; при этом суд проверяет отсутствие иной разумной возможности проезда/прохода. Эта позиция применяется, когда проезд нужен **только** заявителю (или узкой группе лиц, не образующей «местное население»).

Позиция 2 (широкая). Публичный сервитут допустим, если проезд объективно необходим для доступа неограниченного круга лиц: например, к землям общего пользования, водному объекту и его береговой полосе, к объектам социальной инфраструктуры, к массиву участков, выделенных одной категории граждан, где проезд фактически используется всеми правообладателями. В такой конфигурации интерес перестаёт быть частным,

и установление публичного сервитута нормативным правовым актом ОМСУ (**п. 2 ст. 23 ЗК РФ**) правомерно. Эта позиция применима, когда участок входит в массив (квартал, улицу) участков, предоставленных по одному основанию, и проезд к ним требуется всем.

Практический вывод по разделу VI. 1. Если через соседний **частный** участок — путь один: соглашение о частном сервитуте (**ст. 274 ГК РФ**), при отказе — иск в суд (суд устанавливает сервитут, определяет условия и соразмерную плату; **п. 5 ст. 274, ст. 275, 276 ГК РФ**). Инициатор и «плательщик» — заинтересованный правообладатель. 2. Если препятствие создано **публичными** землями или участок, необходимый для проезда, находится в государственной/муниципальной собственности — требование (в том числе об установлении сервитута) адресуется уполномоченному органу. 3. Если проезд нужен всему массиву участков — путь лежит через инициирование ОМСУ установления **публичного сервитута** (обращение в администрацию → подготовка проекта НПА → общественные слушания в порядке **ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ** с учётом требования **п. 2 ст. 23 ЗК РФ** → принятие акта → соглашение об осуществлении сервитута, внесение сведений в ЕГРН). 4. Одновременно следует требовать включения проезда в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения (**ст. 5 Закона № 257-ФЗ**), что снимает необходимость в сервитуте вообще и переводит содержание дороги в публичную обязанность.

8. Раздел VII. Дополнительные сценарии и их влияние на ответ

8.1. Если участок расположен в границах садоводческого товарищества. Обязанность создать и содержать дороги внутри территории (имущество общего пользования) лежит на правообладателях/товариществе (**ст. 3 Федерального закона № 217-ФЗ**), а не на ОМСУ; публичный сервитут в этом случае обычно не требуется, поскольку проезды уже являются имуществом общего пользования. Требования к планировке и проездам внутри таких территорий установлены СП 53.13330.2019 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения».

8.2. Если участок примыкает к землям общего пользования, но проезд не благоустроен. Формально доступ есть (это подтверждает и формулировка **п. 26 ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 218-ФЗ**, где речь идёт именно об «обеспеченности» прохода/проезда). Спор смещается в плоскость дорожной деятельности: требование о включении проезда в перечень дорог местного

значения и о его содержании/ремонте (**ст. 13 Федерального закона № 257-ФЗ**, ст. 7 Федерального закона № 443-ФЗ). Нормативы улично-дорожной сети и проездов — СП 42.13330.2016 (актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*).

8.3. Если участок предоставлен как мера социальной поддержки (многодетным и др.). С 2024 года статус многодетной семьи и меры поддержки, включая обеспечение земельными участками, определены **Указом Президента РФ от 23.01.2024 № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей»**; региональные программы (в том числе реализуемые в порядке Закона Приморского края № 90-КЗ) должны обеспечивать реальную возможность использования предоставляемого участка, что усиливает аргумент о недопустимости предоставления участка без доступа.

8.4. ВРИ «ведение садоводства». Классификатор видов разрешенного использования земельных участков (утв. приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412, код 13.2 — ведение садоводства) и правила землепользования и застройки муниципального образования определяют, где такие участки могут размещаться; при предоставлении участка в зоне, не обеспеченной улично-дорожной сетью по документации по планировке, дефект предоставления очевиден.

9. Раздел VIII. Сводный практический вывод

- 1. Универсального ответа «всегда ОМСУ» или «всегда правообладатель» не существует.** Обязанность распределяется по предмету: наличие **доступа** к образуемому участку и наличие/содержание **автомобильной дороги местного значения** — публичная обязанность ОМСУ (п. 6 ст. 11.9 ЗК РФ; п. 26 ч. 1 ст. 26 **Федерального закона № 218-ФЗ**; ст. 13 **Федерального закона № 257-ФЗ**; ст. 7 **Федерального закона № 443-ФЗ**; ст. 14-16 **Федерального закона № 131-ФЗ**; ст. 41-43 **ГрК РФ**); проезд **через чужой частный участок** и проезды **внутри садоводства** — забота и расходы правообладателя (ст. 209, 210, 274-276 **ГК РФ**; ст. 3 **Федерального закона № 217-ФЗ**).
- 2. Предоставление участка без обеспечения доступа — дефект предоставления,** поскольку нарушает требования к образуемым участкам и корреспондирует основанию приостановления кадастрового учёта (п. 26 ч. 1 ст. 26 **Федерального закона № 218-ФЗ**). Это даёт основания для: обращения в администрацию, жалобы в прокуратуру (ст. 21, 22, 24, 26 **Федерального закона № 2202-1**), административного иска об

оспаривании бездействия (**гл. 22 КАС РФ**), а в части должностных лиц — для постановки вопроса об ответственности по **ст. 19.9 КоАП РФ**. При этом участок у добросовестного правообладателя автоматически не изымается.

3. **Наиболее результативные требования:** включить проезд в перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения (**ст. 5 Федерального закона № 257-ФЗ**), понудить ОМСУ подготовить документацию по планировке территории (**ст. 41-43, 45-46 ГрК РФ**), инициировать установление публичного сервитута (**ст. 23 ЗК РФ**), а при полной невозможности обеспечения доступа — предоставить иной участок.
4. **Публичный сервитут** для прохода/проезда устанавливается нормативным правовым актом ОМСУ (или иного уполномоченного органа) с учётом общественных слушаний (**п. 2, подп. 1 п. 3, п. 4-6 ст. 23 ЗК РФ**; глава V.6 ЗК РФ, введённая Федеральным законом от 03.08.2018 № 341-ФЗ). Инициатор — уполномоченный орган (в том числе по обращению гражданина в порядке **Федерального закона № 59-ФЗ**), обязанное лицо — собственник обременяемого участка (или уполномоченный орган, если участок публичный). Использовать публичный сервитут для проезда **исключительно** к одному частному участку рискованно: практика исходит из публичного характера этого института (Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом ВС РФ 26.04.2017), и тогда надлежащим инструментом является **частный сервитут (ст. 274 ГК РФ)**.
5. **Проверочное действие по региональному элементу.** Поскольку Закон Приморского края № 90-КЗ определяет лишь основания и категории получателей (в рамках **ст. 39.5 ЗК РФ**), необходимо сверить по официальному тексту: (а) предусматривает ли он обязанность ОМСУ подготовить схему расположения участка/проект межевания; (б) не предусматривает ли он предоставление участков в массивах с последующим созданием инфраструктуры за счёт краевого/местного бюджета. Если такие положения есть — они усиливают версию 1 (обязанность ОМСУ) и дают дополнительное самостоятельное основание для требований.

10. Список использованных нормативных источников

1. Земельный кодекс Российской Федерации: ст. 11.9, 11.10, 23, 39.5, 39.16, глава V.6 (ст. 39.37–39.49).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации: ст. 12, 209, 210, 262, 274, 275, 276, 277, 304.

3. Градостроительный кодекс Российской Федерации: ст. 1 (п. 11, 12), 41, 42, 43, 45, 46.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: ст. 19.9 (в редакции Федерального закона от 02.12.2013 № 342-ФЗ; см. также текст в редакции Федерального закона от 22.04.2024 № 94-ФЗ).
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации: ст. 65, 86.
6. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: глава 22 (ст. 218–227).
7. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: глава 24 (ст. 197–201).
8. Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации...»: ст. 5, 13.
9. Федеральный закон от 29.12.2017 № 443-ФЗ «Об организации дорожного движения в Российской Федерации...»: ст. 7.
10. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: ст. 14, 15, 16, 28.
11. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»: ст. 6.
12. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»: ч. 1 ст. 26 (п. 23–29), с учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 07.07.2025 № 185-ФЗ и Указом Президента РФ от 13.08.2024 № 690.
13. Федеральный закон от 03.08.2018 № 341-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части упрощения размещения линейных объектов».
14. Федеральный закон от 29.07.2017 № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд...»: ст. 3.
15. Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»: ст. 2, 8.
16. Закон Российской Федерации от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»: ст. 21, 22, 24, 26.
17. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (в части порядка согласования границ и возражений — применительно к п. 24 ч. 1 ст. 26 Федерального закона № 218-ФЗ).
18. Указ Президента РФ от 23.01.2024 № 63 «О мерах социальной поддержки многодетных семей».

-
19. Закон Приморского края № 90-КЗ (в части оснований и условий предоставления земельных участков; подлежит сверке по официальному тексту в редакции, действовавшей на дату предоставления участка).
 20. Приказ Росреестра от 10.11.2020 № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» (ВРИ «ведение садоводства»).
 21. СП 42.13330.2016 «СНиП 2.07.01-89*. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений».
 22. СП 53.13330.2019 «Планировка и застройка территорий садоводческих (дачных) объединений граждан, здания и сооружения».
 23. Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 26.04.2017).
 24. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 10 и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав».