

АКАДЕМИЯ ГЕНЕРАЛЬНОЙ ПРОКУРАТУРЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ
ОТНОШЕНИЙ И ПРАКТИКА
РАССМОТРЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ
СПОРОВ СУДАМИ

Сборник материалов
научно-практического семинара

(г. Симферополь, 29 августа 2017 г.)

Москва • 2017

УДК 349.4
ББК 67.407.1
П78

Под редакцией О.С. Капинус, ректора Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора.

Составители:

О.В. Боброва, старший научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

Т.Л. Козлов, заместитель директора Крымского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук.

Рецензенты:

В.А. Тюнин, заведующий кафедрой прокурорского надзора и участия прокурора в гражданском, арбитражном и административном процессе Крымского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидат юридических наук;

С.Б. Черневич, заместитель прокурора Республики Крым.

П78 **Проблемы правового регулирования земельных отношений и практика рассмотрения земельных споров судами:** сб. материалов науч.-практ. семинара (г. Симферополь, 29 августа 2017 г.) / под общ. ред. О.С. Капинус; сост. О.В. Боброва, Т.Л. Козлов; науч. ред. А.Ю. Винокуров; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. М., 2017. – 91 с.

В сборник включены доклады, выступления участников научно-практического семинара «Проблемы правового регулирования земельных отношений и практика рассмотрения земельных споров судами», организованного Академией Генеральной прокуратуры Российской Федерации на базе прокуратуры Республики Крым 29 августа 2017 г. в г. Симферополе.

Для практических работников органов прокуратуры и контрольно-надзорных органов, научных и педагогических работников, слушателей системы повышения квалификации прокурорских кадров, студентов и аспирантов юридических вузов.

УДК 349.4
ББК 67.407.1

© Академия Генеральной прокуратуры
Российской Федерации, 2017

ПРИВЕТСТВЕННЫЕ СЛОВА УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ

О.С. Капинус,
ректор Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук,
профессор

Уважаемые коллеги!

Мы рады приветствовать Вас на научно-практическом семинаре, посвященном актуальным проблемам обеспечения законности в сфере землепользования. Участниками нашего семинара являются научные работники Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации, прокуратур Республики Крым, города Севастополя, органов государственной власти и местного самоуправления.

Место проведения нашего семинара выбрано не случайно. Органам государственной власти Республики Крым и города Севастополя пришлось устранять множество правовых коллизий в сфере земельных отношений в переходный период, что способствовало наработке ценного опыта, которым могут поделиться наши коллеги.

Только после вхождения Крыма в состав Российской Федерации получили надлежащую правовую оценку ранее допущенные нарушения в сфере земельных правоотношений, связанные с выделением земель под застройку в прибрежной защитной полосе, на территориях историко-культурных и лесных заповедников. И сейчас обеспечение законности в земельной сфере остается актуальным направлением деятельности государственных органов. Например, Министерством обороны Российской Федерации заявлены требования о признании права собственности на незаконно предоставленные гражданам земельные участки на территории военного аэродрома «Херсонес».

Противоречивость законодательства переходного периода приводила к несовершенству механизмов разрешения земельных споров. В частности, одной из проблем стало определение правового статуса органов и организаций, осуществляющих публичные функции, применительно к судебным спорам по правоотношениям, возникшим до принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и города федерального значения Севастополя, установление сроков исковой давности.

Несоответствие украинского и российского законодательства о земле способствовало также увеличению риска нарушений прав граждан. Так, закон Украины не предусматривает ряд разрешительных процедур в сфере землепользования, регламентированных российским законодательством, например получение разрешения на строительство индивидуальных жилых домов. Многие граждане России не успели оформить в упрощенном порядке правоустанавливающие документы на такие дома, что требует реализации дополнительных правовых мер по обеспечению указанной возможности.

Серьезные противоречия возникают в результате применения на территории Крыма положений федерального законодательства, предоставляющих органам государственной власти право устанавливать особенности регулирования тех или иных отношений. Представляется, что использование такого права возможно лишь в качестве исключительной меры с целью интеграции ранее сложившихся отношений в правовую систему Российской Федерации.

Пробелы земельного законодательства переходного периода, отсутствие наработанной практики его применения приводят к принятию органами государственной власти и местного самоуправления незаконных нормативных правовых актов, направленных на решение конкретных управленческих задач. Например, решением суда по административному иску прокурора города признано незаконным распоряжение Правительства Севастополя, которым в нарушение закона предписывалось внести в государственный кадастр недвижимости информацию о ранее учтенных земельных участках без описания их местоположения.

Подобная практика влечет существенное увеличение коррупционных рисков, что обуславливает применение мер проку-

рорского реагирования. Прокуратура Российской Федерации активно участвует в реализации правовых средств обеспечения устойчивого развития земельных отношений в Республике Крым и городе Севастополе. Реализуя свои полномочия, прокуроры осуществляют надзор за исполнением законов о земле, принимают меры к восстановлению нарушенных прав граждан, защите законных интересов общества и государства.

Следует отметить, что комплексный характер правового регулирования земельных отношений, их социальная значимость оказывают значительное влияние на содержание прокурорской деятельности. В Конституции Российской Федерации (ст. 9, 36) закреплена социальная функция земельной собственности, позволяющая установить баланс между частными интересами граждан и их объединений по извлечению прибыли от использования земельных участков и публичным интересом, обусловленным необходимостью охраны земли как составной части окружающей среды.

Данное конституционное положение вытекает из права народов, закрепленного в ст. 25 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.), где указывается на «неотъемлемое право народов для достижения своих целей полностью и свободно обладать, пользоваться и распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами». В контексте национального и международного права соблюдение баланса публичных и частных интересов как элемента принципа верховенства закона становится важным направлением деятельности органов прокуратуры в земельной сфере.

Исходя из этого, прокуроры ориентированы на недопущение подмены государственных органов при проведении исковой работы в Республике Крым и городе Севастополе. Акты прокурорского реагирования должны быть направлены не на разрушение существующих правоотношений, а на их корректировку и приведение в соответствие с действующим законодательством. Прокурор не должен подменять в судебном процессе и частных лиц – участников гражданского оборота. Вместе с тем при защите прокурором публичных интересов законности и правопорядка получают защиту и права частных лиц на земельные участки.

В связи с неблагоприятным состоянием законности в сфере земельных отношений особую актуальность приобретают вопросы повышения квалификации прокурорских работников, освоения ими новых методик и направлений прокурорской деятельности. Высокую эффективность показала практика приема граждан представителями Генеральной прокуратуры Российской Федерации при выездах в регионы. Например, комиссией Генеральной прокуратуры Российской Федерации в г. Севастополе проведен прием 26 граждан-землепользователей, на котором обсуждены проблемы в сфере оборота земель, трудности взаимодействия с органами государственной власти.

Надо сказать, что Академия не остается в стороне от потребностей практики. Важным направлением подготовки профессиональных кадров в Академии является дополнительное профессиональное образование прокурорских работников, осуществляемое в том числе Крымским юридическим институтом (филиалом) Академии. Помимо этого, Академией осуществляется научно-методическое обеспечение деятельности органов прокуратуры. Так, в НИИ Академии в текущем месяце подготовлен научный доклад на тему: «Правовые основы и практика участия прокуроров в рассмотрении судами дел в сфере земельных правоотношений», с которым могут ознакомиться прокурорские работники.

Уважаемые коллеги!

Наш форум – прекрасная возможность обменяться опытом работы, обсудить существующие проблемы и выработать единые подходы к их решению. Нет сомнения, что в выступлениях участников нашего семинара, ученых и практиков, будут представлены разнообразные и содержательные оценки и предложения по совершенствованию правового регулирования земельных отношений, работы органов прокуратуры, государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Надеюсь, что это позволит нам выйти на новый уровень научного осмысления указанной деятельности, найти ответы на вопросы, которые возникают перед практическими работниками в ходе реализации ими полномочий.

К.С. Сомов,
начальник управления
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
в Южном федеральном округе

Уважаемая Оксана Сергеевна!
Уважаемые участники семинара!

Сегодня нам предстоит обсудить вопросы, касающиеся правоотношений в сфере землепользования в Республике Крым и г. Севастополе. Актуальность данной темы продиктована активными экономическими и социальными процессами развития этих регионов.

Интеграция Крыма в состав Российской Федерации сопровождалась проблемами правового регулирования основных сфер жизнедеятельности. И земельные отношения не стали исключением.

Органами государственной власти на этом направлении проделана значительная работа: принята нормативная база, осуществляют свою деятельность основные правовые институты.

Вместе с тем практика прокурорского надзора убеждает в наличии нерешенных вопросов.

Имеются случаи самовольного захвата гражданами и хозяйствующими субъектами земельных участков, в том числе с использованием подложных документов. Например, на территории детского лагеря «Артек» в 2016 г. выявлено более 20 фактов захвата земли и незаконного строительства.

Серьезной проблемой остается нецелевое использование и завладение землями природных заповедников, а также объектов культурного наследия. Основными причинами этого являются неустановление границ территорий и зон охраны таких объектов. Указанное в числе прочего привело к строительству частных домовладений в Воронцовском парке и Национальном заповеднике «Херсонес Таврический».

Требуют внимания вопросы законности использования земельных участков лесного фонда под строительство домов. Особенно это актуально для г. Севастополя.

Наряду с этим не исключены случаи неправильного установления вида разрешенного использования земель. В частности, в г. Ялте это привело к занижению ее стоимости и недополучению местным бюджетом более 2 млрд руб. По данному факту следственным органом в отношении начальника департамента администрации города возбуждено и расследуется уголовное дело по ст. 293 УК РФ.

В Республике Крым нерешенным остается комплекс вопросов о приобретении гражданами и организациями прав на земельные участки. До начала следующего года приостановлено действие правового акта, регулирующего этот порядок в отношении земель, оформление прав на которые было начато до присоединения полуострова к России.

До 2019 г. земельные и лесные вопросы в Республике Крым и г. Севастополе могут регулироваться региональными актами. Наша задача – привести сложившиеся правоотношения в правовые рамки российского законодательства с учетом особого правового статуса Республики Крым и г. Севастополя.

Согласитесь, проблем хватает. Важно понимать, что и как делать, используя правовые регуляторы. Уверен, сегодняшнее мероприятие поможет найти правильные пути их решения с учетом специфики регионов.

О.А. Камшилов,
прокурор Республики Крым

Добрый день, уважаемые Оксана Сергеевна,
Константин Станиславович, Галина Николаевна,
участники семинара, присутствующие!

Вопросы соблюдения земельного законодательства являются актуальнейшими для Республики Крым, учитывая, что значительная ее часть – курортные регионы. Органами прокуратуры этим вопросам уделяется повышенное внимание. На второе полугодие 2017 г. (в октябре) прокуратурой республики запланировано проведение коллегии по вопросу состояния законности и практики прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства органами государственной власти, местного самоуправления, органами контроля и хозяйствующими субъектами.

Проверками, которые прокуроры уже сегодня проводят и проводили в предыдущие периоды, выявлялись и продолжают выявляться разнообразные факты нарушения земельного законодательства, связанные с незаконным распоряжением земельными участками, их использованием, в том числе не по целевому назначению.

Отдельного внимания заслуживает оценка законности действий должностных лиц, которые при оформлении прав на земельные участки используют особенности правового регулирования земельных отношений, сложившиеся в настоящее время на территории республики.

Обсуждение на семинаре проблемных вопросов, возникающих при распоряжении землей государственной и муниципальной форм собственности, оценка действий, соблюдение при этом интересов общества и государства, зон с особо охраняемыми территориями, лесного фонда дадут возможность правильно оценить возникающие в правоприменительной практике ситуации, в целом позволят эффективно осуществлять прокурорский надзор в сфере землепользования, в том числе в части надзора за исполнением законов органами контроля.

ДОКЛАДЫ И ВЫСТУПЛЕНИЯ

О.А. Латынин,
председатель Арбитражного суда
Республики Крым,
кандидат юридических наук

Актуальные вопросы применения земельного законодательства Российской Федерации на территории Республики Крым

Одной из актуальных проблем применения земельного законодательства Российской Федерации являются правоотношения, связанные с арендой земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

В соответствии с положениями ст. 9 Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы являются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

С учетом этой особенности государство уделяет особое внимание регулированию отношений по использованию и охране земель в Российской Федерации.

Использование и охрана земель на территории Республики Крым осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, оговоренных в Федеральном конституционном законе от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя».

Этот законодательный акт урегулировал вопросы интеграции новых субъектов в экономическую, финансовую, кредитную, правовую системы Российской Федерации и систему органов государственной власти.

И хотя переходный период интеграции новых субъектов в состав Российской Федерации окончен еще в январе 2015 г., остались особенности регулирования отдельных отношений

(сфер законодательства) на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Так, до 1 января 2019 г. на территории Республики Крым особенности регулирования земельных отношений могут устанавливаться нормативными правовыми актами Республики Крым по согласованию с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере.

К особенностям регулирования земельных отношений в Республике Крым следует отнести то, что в силу положений Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ к правоотношениям, возникшим до 18 марта 2014 г., подлежат применению нормы материального права Украины, действовавшие на момент возникновения данных правоотношений (определение Верховного Суда Российской Федерации от 05.12.2014 № 308-ЭС14-1405).

Указанные особенности должны учитываться при применении земельного законодательства Российской Федерации на территории Республики Крым.

Проблемы правового регулирования земельных отношений предполагается рассмотреть на примере правоотношений, связанных с арендой земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, выделив из них три группы вопросов.

В первой группе предполагается рассмотреть вопросы взыскания задолженности по арендной плате и пене, начисленной за нарушение сроков внесения арендной платы.

Системный анализ норм Гражданского кодекса Украины, Закона Украины «О плате за землю», Налогового кодекса Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, а также постановления Совета министров Республики Крым от 12.11.2014 № 450 «О плате за земельные участки, которые расположены на территории Республики Крым» позволяет сделать вывод, что стоимость аренды земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, относится к категории регулируемых цен, является нормативно установленной как в Украине, так и в Российской Федерации. Поскольку ставки арендной платы за пользование земельными участками являются регулируемыми

емыми, стороны обязаны руководствоваться этими ставками при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и не вправе применять другой размер арендной платы. Поэтому независимо от предусмотренного договором механизма изменения арендной платы новый размер арендной платы подлежит применению с даты вступления в силу соответствующего нормативного правового акта, что согласуется с правилами ст. 424 ГК РФ (постановление Арбитражного суда Центрального округа от 27.06.2016 по делу № А83-3705/2015).

В Российской Федерации отсутствует законодательно определенная неустойка (пеня) за просрочку или неуплату арендной платы.

В соответствии со ст. 331 ГК РФ соглашение о неустойке должно быть совершено в письменной форме независимо от основного обязательства. Несоблюдение письменной формы влечет недействительность соглашения о неустойке.

Указанные положения законодательства позволяют сделать вывод о том, что взыскание пени, установленной постановлением Совета министров Республики Крым от 12.11.2014 № 450, приведет к одностороннему изменению условий договоров аренды земли вопреки требованиям ст. 450 ГК РФ (постановление Арбитражного суда Центрального округа от 06.10.2016 по делу № А83-4982/2015).

С учетом положений п. 14 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды», п. 3 информационного письма Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.02.2014 № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными» по спорам о взыскании задолженности по арендной плате арендатор, возражая против предъявленных требований в связи с отсутствием государственной регистрации договора, не вправе на этом основании ссылаться на его незаключенность (постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 12.08.2016 по делу № А83-4875/2015).

Во второй группе вопросов предлагается рассмотреть вопросы расторжения договора аренды земельного участка и возврата земельного участка.

Исходя из положений п. 2 ст. 452, части третьей ст. 619 ГК РФ, разъяснений, изложенных в п. 60 совместного постановления пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 01.07.1096 № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации», и содержащихся в п. 29 информационного письма Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 11.01.2002 № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» рекомендаций, досудебная процедура расторжения договора аренды состоит из двух стадий: направление арендодателем письменного предупреждения арендатору; предложение изменить или расторгнуть договор аренды.

В подтверждение указанных действий сторона договора должна предоставлять доказательства о направлении стороне претензии либо соответствующих писем (постановления Арбитражного суда Центрального округа от 24.06.2016 по делу № А83-901/2015, от 29.11.2016 по делу № А83-698/2016).

Расторжение договора аренды земли в связи с невыполнением арендатором его условий в части соблюдения срока застройки участка возможно, если установлен факт отсутствия строительства объекта на спорном участке и отсутствуют доказательства невозможности осуществлять на участке строительные работы (постановление Арбитражного суда Центрального округа от 22.08.2016 по делу № А84-1157/2015).

В соответствии с положениями ст. 39²⁰ ЗК РФ, ст. 271 ГК РФ арендатор имеет исключительное право на аренду земельного участка, поскольку на указанном земельном участке находится недвижимое имущество, принадлежащее ему на праве собственности. Доказательством наличия права собственности на имущество является как актуальная выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним Российской Федерации, так и актуальные сведения из соответствующего Единого государственного реестра Украины (постановле-

ние Арбитражного суда Центрального округа от 17.10.2016 по делу № А83-3189/2015).

В третьей группе к рассмотрению предлагается вопрос возобновления договора аренды земельного участка.

Согласно положениям ст. 621 ГК РФ, п. 33 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» (в редакции постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25.01.2013 № 13) иски о признании права аренды, о признании договора аренды земельного участка возобновленным на тот же срок не могут удовлетворяться судами, поскольку истцом избран ненадлежащий способ защиты своих нарушенных прав (постановления Арбитражного суда Центрального округа от 25.04.2016 по делу № А84-1159/2015, от 28.04.2016 по делу № А83-3432/2015).

В завершение следует отметить, что за трехлетний срок после вхождения Республики Крым в правовое поле Российской Федерации арбитражными судами сформирована устойчивая судебная практика разрешения земельных споров с учетом особенностей переходного периода интеграции республики в правовую систему Российской Федерации.

И.В. Бойко,
прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства
в сфере экономики
Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

**О практике прокурорского надзора
за исполнением законодательства Российской Федерации
при распоряжении земельными участками, находящимися
в государственной или муниципальной собственности**

Прокурорскими проверками вскрыты грубые нарушения в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при принятии нормативных правовых актов, регулирующих земельные правоотношения, предоставлении земельных участков гражданам и юридическим лицам, а также при реализации полномочий в сфере охраны земельных ресурсов.

Зачастую противоправным действиям и решениям указанных органов и их должностных лиц придается видимость правомерной деятельности.

Например, в Республике Адыгея, Чувашской Республике, Забайкальском крае, Владимирской, Калужской, Курганской, Омской, Саратовской, Тамбовской областях и других субъектах Российской Федерации одним из способов неправомерного распоряжения земельными участками, в том числе без проведения торгов, является противоправное изменение вида разрешенного использования земли.

Так, в г. Нефтекамске (Республика Башкортостан) должностные лица органов местного самоуправления разработали незаконную схему выделения земель для жилищного строительства. С целью реализации земли без торгов чиновники предоставляли участки под видом возведения на них социальных объектов. Впоследствии категорию земель изменялась на «строительство многоквартирных домов и дач».

Ряд граждан вместо строительства лечебно-оздоровительных центров размежевали 14 га земли и реализовали полученные участки иным лицам для ведения дачного и садового хозяйства.

Всего таким образом реализовано 18 земельных участков общей площадью около 30 га, имеющих кадастровую стоимость свыше 500 млн руб.

По материалам прокурорской проверки по факту превышения должностных полномочий при распоряжении земельными участками следственным органом в мае 2017 г. возбуждено и в настоящее время расследуется уголовное дело по ч. 1 ст. 286 УК РФ.

Кроме этого, по результатам рассмотрения представления прокуратуры г. Нефтекамска городская администрация предъявила 13 исков о возврате земель муниципалитету. Три участка площадью 7 га уже переданы в распоряжение города. По иску прокуратуры в муниципальную собственность возвращено 7,7 га земли.

Еще один способ сокрытия нарушения земельного законодательства – заключение притворных сделок с целью прикрытия других сделок по противоправному распоряжению земельными участками.

В Псковской области вскрыт факт незаконного включения в приватизированный имущественный комплекс ГП ПО «Псковжилстрой» арендованных земельных участков, предоставленных предприятию в целях коммерческого жилищного строительства. При этом на момент приватизации участков, принадлежащих предприятию, объекты недвижимости, расположенные на этих участках, отсутствовали. Обязательства по комплексной застройке территории исполнены не были. Более того, предприятие имело задолженность по арендным платежам в размере свыше 5 млн руб.

В этой связи прокуратурой Псковской области в Арбитражный суд Псковской области 27 апреля 2017 г. направлено исковое заявление о признании недействительными в указанной части распоряжения областной администрации от 14.08.2013 № 208-р «Об условиях приватизации ГП ПО «Псковжилстрой», а также сделки приватизации имущественного комплекса, применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде возврата в распоряжение субъекта Российской Федерации 30 земельных участков, находящихся в настоящее время в собственности ОАО «Псковжилстрой». До настоящего времени решение судом не принято.

Кроме этого, по материалам прокурорской проверки в отношении директора ОАО «Псковжилстрой» УФСБ России по Псковской области 5 июня 2017 г. возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 285 УК РФ. Проводится расследование.

Подобные нарушения характерны и для Республики Крым с г. Севастополем.

В нарушение распоряжения Правительства Российской Федерации от 07.09.2015 № 1743-р Совмином Республики Крым меры по передаче в полном объеме в федеральную собственность имущества, необходимого для осуществления деятельности ФГБУ «Всероссийский национальный научно-исследовательский институт виноградарства и виноделия «Магарач» РАН» и ФГБУ «Научно-исследовательский институт сельского хозяйства Крыма», не приняты.

При этом 30 сентября 2015 г. с ООО «Жемчужина» заключено инвестиционное соглашение, которым предусмотрена передача в аренду имущественного комплекса и земельных участков общей площадью 3406 га, закрепленных за институтом «Магарач».

Аналогичные соглашения о передаче закрепленных за ГБУ РК НИИСХК земельных участков площадью 1570 га и 3,77 га заключены 15 июня 2015 г. с ООО «Агровектор-Крым» и 26 февраля 2016 г. с ООО «Автомир-М».

Данные сделки прокуратурой республики оспорены в арбитражном суде.

В Республике Башкирия, Чувашской Республике, Ивановской, Московской, Самарской, Саратовской, Свердловской и Тверской областях, г. Москве выявлялись факты незаконного распоряжения индивидуально-определенными земельными участками лесного, водного фондов и особо охраняемых природных территорий, которые предоставлялись органами местного самоуправления под видом земель населенных пунктов и сельскохозяйственного назначения.

Решением Арбитражного суда Республики Мордовия в апреле 2017 г. удовлетворено исковое заявление прокуратуры республики и признан недействительным договор аренды земельного участка, заключенный между администрацией Краснослободского муниципального района и индивидуальным предпринимателем.

Установлено, что администрация муниципального района неправомерно распорядилась принадлежащим Российской Федерации земельным участком с расположенным на нем водным объектом – прудом, образованным на ручье, впадающем в реку Урейка, имеющую гидравлическую связь с реками Мокша и Волга, передав его в аренду индивидуальному предпринимателю.

Поскольку Российская Федерация не наделяла администрацию указанного района полномочиями на совершение распорядительных дей-

ствий в отношении данного участка, включающего земли водного фонда, то у последней отсутствовало право по передаче участка в аренду.

Таким образом, сделкой и действиями администрации района были нарушены интересы Российской Федерации как собственника водного объекта, относящегося к объектам общего пользования.

Распространены нарушения законодательства, связанные с подготовкой, организацией и проведением аукционов по продаже земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и аукционов на право заключения договоров аренды таких земельных участков.

В некоторых регионах вовлечение таких земель в оборот осуществлялось без проведения торгов и оформления земельно-имущественных отношений (республики Адыгея, Марий Эл, Краснодарский край, Владимирская, Курская, Липецкая, Пензенская, Свердловская области и др.).

В Ульяновской области глава администрации Безводовского сельского поселения Кузоватовского района вопреки требованиям ст. 12, 14 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» единолично распорядилась 6 земельными участками сельскохозяйственного назначения общей площадью 1042,3 га, передав их в аренду своему супругу. В результате неправомερных действий должностного лица бюджету муниципального образования причинен ущерб в размере свыше 9,6 млн руб.

По материалам прокурорской проверки в отношении главы администрации Безводовского сельского поселения следственным органом 14 апреля 2016 г. возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 285 УК РФ. Ведется расследование.

Практически во всех субъектах Российской Федерации широко распространены случаи нарушения порядка и сроков предоставления земельных участков.

Прокуратурой Икрянинского района Астраханской области установлено, что в нарушение ст. 39¹⁸ ЗК РФ администрацией района при рассмотрении заявления индивидуального предпринимателя о предварительном согласовании предоставления земельного участка в аренду была принята вторая заявка на испрашиваемый участок. При этом она поступила по истечении 30-дневного срока со дня опубликования извещения о предоставлении земельного участка для указанных целей на официальном сайте администрации района.

Такие действия послужили основанием для принятия необоснованного решения об отказе индивидуальному предпринимателю в предостав-

лении земельного участка без проведения аукциона и о проведении аукциона на право заключения договора аренды.

В целях устранения нарушений прокуратурой района главе администрации Икрянинского района 24 июля 2017 г. внесено представление, требования которого удовлетворены. Принято решение о предварительном согласовании испрашиваемого индивидуальным предпринимателем земельного участка на праве аренды, виновные должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

Кроме этого, в отношении главы администрации прокурором возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.9 (нарушение порядка предоставления земельных участков) КоАП РФ.

В Республике Марий Эл, Чеченской Республике, Новосибирской, Омской, Самарской, Свердловской областях и других регионах по-прежнему имеют место случаи выдачи руководителями органов местного самоуправления подложных выписок из похозяйственных книг, подтверждающих использование гражданами земельных участков на праве собственности, что является основанием для упрощенной процедуры осуществления государственной регистрации имущественных прав на землю на основании законодательства «о дачной амнистии».

Проведенными прокурорами Дзержинского, Жуковского, Износковского, Козельского и ряда других районов Калужской области проверками установлено, что главами местных администраций изготовлены выписки из похозяйственных книг, в которые из корыстных побуждений внесены заведомо ложные сведения о наличии у граждан прав на земельные участки, что предоставило им возможность зарегистрировать право собственности на данные земли. В результате указанных действий причинен ущерб интересам муниципальных образований.

По данным фактам следственными органами в 2016–2017 гг. возбуждено 13 уголовных дел.

Кроме этого, прокурорами приняты меры по взысканию в судебном порядке с виновных лиц ущерба, причиненного данными преступлениями, и возврату незаконно отчужденных участков в муниципальную собственность.

В ряде регионов прокурорами пресечены многочисленные факты продажи земельных участков, площадь которых существенно превышает параметры расположенных на них объектов недвижимости.

Например, прокуратурой Омского района Омской области установлено, что в период 2013–2014 гг. районной администрацией ОАО «Омский бекон» предоставлены 6 земельных участков, суммарная площадь которых значительно превышает площадь расположенных на них объектов недвижимости.

Материалы проверки по данному факту направлены прокуратурой Омского района в следственный орган для решения вопроса об уголовном преследовании виновных лиц.

В ряде регионов до сих пор не приняты административные регламенты, касающиеся предоставления государственных и муниципальных услуг в сфере землепользования, что негативно сказывается на эффективности оборота земельных участков, нарушает права граждан и субъектов предпринимательской деятельности.

К примеру, в истекшем периоде 2017 г. в Республике Адыгея по протестам прокуроров признаны утратившими силу 150 постановлений глав сельских поселений об утверждении административных регламентов в сфере земельных отношений, не отвечающих требованиям ЗК РФ.

Предоставленные органам государственной власти и местного самоуправления полномочия по принудительному изъятию неиспользуемых более трех лет земельных участков сельскохозяйственного назначения реализуются недостаточно активно.

В частности, в Республике Башкортостан земельный участок сельскохозяйственного назначения в Учалинском районе используется для размещения контрольного пункта полиции, земельный участок аналогичного назначения в Белебеевском районе – для размещения санатория «Глуховская», в Благоварском районе – для размещения объектов транспорта.

Более того, несмотря на наличие информации о названных нарушениях, ТУ Росимущества в республике необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности не принимаются.

По вскрытым фактам нарушений 3 ноября 2016 г. прокурором республики руководителю названного органа государственной власти внесены акты прокурорского реагирования.

Н.В. Субанова,
заместитель директора
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
доктор юридических наук

Участие прокуроров в административном преследовании за правонарушения в сфере земельных отношений

Деятельность уполномоченных органов по установлению и применению административной ответственности – это важнейший инструмент обеспечения законности в сфере охраны и использования земель.

В настоящее время административная ответственность за совершение правонарушений рассматриваемой категории предусмотрена различными главами Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательством ряда субъектов Российской Федерации и охватывает обширный круг общественных отношений. Стоит заметить, что в последние годы прослеживается четкая тенденция по ужесточению административной ответственности на этом направлении, что отражает сохранение негативной характеристики состояния законности.

Специфика статуса прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях обусловлена реализацией им как надзорной функции, так и функции административного преследования (что теперь закреплено в п. 1 ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»). Прокуроры, являясь участниками производства по делам об административных правонарушениях, возбуждают дела об административных правонарушениях, участвуют в рассмотрении дел, приносят протесты и осуществляют другие предусмотренные федеральным законодательством полномочия.

Только в 2016 г. к административной ответственности по инициативе прокуроров за нарушения законов о землепользовании привлечено более 5 тыс. лиц.

В настоящее время прокурор наделен «исключительными» полномочиями по возбуждению определенных категорий дел, включая и некоторые составы, которые можно отнести к рассматриваемой сфере: например, ст. 14.35 «Нарушение законодательства о государственном кадастровом учете недвижимого имущества и кадастровой деятельности»; ст. 8.32.2 «Включение заведомо недостоверной информации в реестр недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений»; ст. 19.9 «Нарушение порядка предоставления земельных или лесных участков либо водных объектов» КоАП РФ.

На практике механизм административного преследования по таким статьям успешно применяется прокурорами наряду с использованием всего спектра мер прокурорского реагирования для устранения выявленных нарушений законов в сфере земельных отношений.

Например, комитет по управлению муниципальным имуществом в Иркутской области отказал в выделении многодетной семье бесплатного земельного участка, указав, что ранее на этот участок поступало заявление иного лица. В ходе проведенной проверки прокурором установлено, что отказ в предоставлении земельного участка являлся незаконным, поскольку на момент обращения многодетной семьи гражданин, на которого ссылалась администрация, уже получил другой участок. За незаконный отказ и нарушение сроков рассмотрения заявления прокурором города в отношении должностного лица органа местного самоуправления вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.9 КоАП РФ, которое рассмотрено с назначением штрафа. Кроме того, прокурором было внесено представление, по результатам рассмотрения которого другое должностное лицо (непосредственный исполнитель) привлечено к дисциплинарной ответственности.

Надо сказать, что федеральный законодатель уделяет повышенное внимание эффективности профилактики правонарушений в сфере управления особо охраняемыми природными территориями и обеспечению сохранности природных комплексов и культурно-исторических объектов, расположенных на этих территориях. В связи с этим в Государственную Думу совсем недавно внесен проект федерального закона, которым предлагается дополнить ст. 19.9 КоАП РФ новой ч. 2.1, предусматривающей административную ответственность за незаконное предоставление

земельного или лесного участка либо водного объекта в границах особо охраняемых природных территорий, выдачу разрешений на ведение деятельности, в том числе строительства, запрещенной на таких территориях и в их охранных зонах, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. За такие правонарушения в отношении должностных лиц предусматриваются санкции в виде административного штрафа в размере от 40 тыс. до 50 тыс. руб. или дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года. Предлагается также установить увеличенный до трех лет срок давности привлечения к административной ответственности за совершение таких правонарушений.

Разумеется, есть и многие другие составы административных правонарушений (в рамках «исключительной» компетенции прокурора), которые хотя непосредственно и не направлены на соблюдение надлежащего порядка охраны и использования земель, но тем не менее тесно связаны с практикой надзора на этом направлении. В их числе, в частности: ст. 5.59 «Нарушение порядка рассмотрения обращений граждан»; ст. 5.63 «Нарушение законодательства об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», ст. 19.6.1, устанавливающая ответственность за несоблюдение должностными лицами требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле; ст. 19.28 «Незаконное вознаграждение от имени юридического лица» КоАП РФ.

Так, прокуратурой Алтайского края установлено, что директор одного из предприятий, действуя в интересах этого предприятия, передал председателю комитета по управлению муниципальным имуществом 305 тыс. руб. за содействие в оказании землеустроительных услуг по приобретению в собственность и передачу в аренду земельных участков. В связи с этим прокурором в отношении юридического лица возбуждено дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.28 КоАП РФ, а судом оно привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 1 млн 50 тыс. руб. (ранее работник администрации был привлечен к уголовной ответственности за получение взятки в крупном размере).

В г. Севастополе на протяжении 2016–2017 гг. по инициативе прокурора города должностные лица привлекались к административной ответственности по ч. 1.1 ст. 5.63 КоАП РФ за несвоевременное утверждение планов границ земельных участков.

В целом перечень категорий дел, приведенный в ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ, неуклонно расширяется, что является однозначным выражением воли законодателя на дальнейшее распространение «исключительной» компетенции прокурора по возбуждению дел об административных правонарушениях. Однако изменение полномочий прокурора в этой части по-прежнему носит импульсивный характер.

Кроме того, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, предусмотренном не только федеральными законами, но и законами субъектов Российской Федерации.

Поэтому необходимо учитывать, что законодательное регулирование административно-юрисдикционной сферы нередко осуществляется субъектами Российской Федерации с нарушениями федерального законодательства.

Здесь наглядными будут последние примеры оспаривания региональных законов, устанавливающих административную ответственность за правонарушения в сфере благоустройства территорий (которые непосредственно связаны с земельными правоотношениями) и не отвечающих при этом требованиям правовой определенности. Как правило, в этих случаях статьи имели бланкетный характер, объективная сторона правонарушений формулировалась ненадлежащим образом, в связи с чем нельзя было сделать однозначный вывод о том, за нарушение каких именно положений введена административная ответственность. В свою очередь, нормативные правовые акты органов местного самоуправления или исполнительных органов власти субъекта Федерации, на которые имелась отсылка, представляли собой по сути компиляцию санитарно-эпидемиологических, технических, градостроительных, земельных, экологических и иных федеральных требований. Верховный Суд Российской Федерации по этому поводу отметил, что из ст. 1.1 КоАП РФ вытекает основополагающее правило о необходимости конкретизации материального основания административной ответственности непосредственно в законе об административных правонарушениях субъекта Российской Федерации, а не в отсылочном акте. При этом юридико-техническая конструкция правовой нормы должна отвечать требованиям определенности, ясности, недвусмысленности и согла-

сованности с системой действующего правового регулирования. Включение в региональные законы примечания о том, что нормы статей, устанавливающих административную ответственность, не распространяются на правонарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством, также указывает на правовую неопределенность нормы.

То есть возможность воспроизведения в законах субъектов Российской Федерации и актах местного самоуправления положений федерального законодательства не исключена, как не исключена и возможность наличия в региональных законах отсылок к положениям федеральных нормативных правовых актов. Однако это не должно приводить к введению на региональном уровне административной ответственности.

Поскольку законодательство Республики Крым содержит сходную норму, регламентирующую административную ответственность в сфере благоустройства, стоит обратить дополнительное внимание на оценку ее соответствия требованиям федерального законодательства.

Наконец, важно учитывать, что нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации не может быть урегулирована компетенция прокурора.

Например, прокурор Архангельской области обращался в суд с заявлением о признании частично недействующим регионального закона, который устанавливал, что дела о предусмотренных им составах административных правонарушений могут возбуждаться прокурором в порядке ст. 28.4 КоАП РФ. Верховный Суд Российской Федерации в данном случае указал, что регулирование деятельности федеральных органов государственной власти, в том числе связанной с возложением полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством, не может осуществляться нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Решение о возбуждении дела об административном правонарушении, с процессуальной точки зрения, принимается прокурором на первой стадии производства. В случае отказа в возбуждении дела при наличии установленных законом поводов к его возбуждению (материалов, сообщений или заявлений) на прокурора возложена обязанность по вынесению мотивированного

определения (но лишь в части отказа в возбуждении дел «исключительной» категории).

Вместе с тем действующая редакция ст. 28.1 КоАП РФ (связывающая поводы к возбуждению дела об административном правонарушении и процессуальные действия на этой стадии в основном лишь с полномочиями должностных лиц, составляющих протоколы) явно требует законодательного уточнения, принимая во внимание компетенцию прокуроров.

В связи с этим важнейшим является вопрос об исключении фактов подмены прокурором полномочий иных органов административной юрисдикции. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 19.02.2015 № 78 «Об организации работы по реализации полномочий прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях» прямо говорит о недопустимости такой подмены. При решении вопроса о возбуждении дела необходимо оценить наличие достаточных данных, указывающих на событие административного правонарушения, в том числе с учетом характера совершенного деяния, размера вреда и тяжести наступивших последствий, существенной угрозы охраняемым общественным правоотношениям и иных обстоятельств. Исследователями проблем участия прокурора в административном преследовании обосновано мнение о том, что возбуждение прокурором дел об административных правонарушениях, не относящихся к его исключительной компетенции, необходимо в целях немедленного пресечения административного правонарушения, явного бездействия уполномоченных органов, складывающейся незаконной практики.

В качестве примера можно привести проведенную в 2016 г. Волгоградской межрайонной природоохранной прокуратурой проверку по информации о незаконных земляных работах в районе братской могилы «Лог смерти». Работы проводились в 20 м от памятника бойцам 95-й стрелковой дивизии, погибшим в Сталинградской битве (было извлечено 240 т грунта). Данные действия вызвали широкий общественный резонанс у жителей города-героя и явились основанием для многочисленных жалоб, репортажей СМИ. Природоохранным прокурором главе администрации г. Волгограда и руководителю юридического лица были внесены представления, по результатам рассмотрения которых нарушения устранены, должностные лица привлечены к дисциплинарной ответственности, земельный участок восстановлен. За несоблюдение эколо-

гических требований при обращении с отходами, самовольное занятие земельного участка юридическое лицо и его руководитель привлечены к административной ответственности.

Прокурор обязан принимать участие в рассмотрении дел, возбужденных по его инициативе. В ходе рассмотрения дела нужно выяснять причины административного правонарушения и условия, способствовавшие его совершению. Во всех необходимых случаях следует ходатайствовать о внесении представления о принятии мер по устранению указанных причин и условий на основании ст. 29.13 КоАП РФ. Стоит иметь в виду, что многие административно-юрисдикционные органы применяют нормативные правовые акты (либо методические рекомендации), регламентирующие порядок внесения таких представлений (вплоть до введения образцов представлений). Законность такого рода документов также подлежит прокурорской оценке.

Главное, что следует подчеркнуть: возбуждение дел об административных правонарушениях в первую очередь является правовым средством прокурорского надзора за исполнением законов, а административное преследование опосредует его осуществление. Именно через призму обеспечения законности должна оцениваться роль прокуратуры в осуществлении административного преследования. Такая постановка вопроса отвечает сложившимся в науке представлениям о базисной роли прокурорского надзора среди функций прокуратуры.

В заключение хотелось бы отметить, что в рамках научного и учебно-методического обеспечения деятельности органов прокуратуры Академией подготовлен целый ряд работ, полезных для использования в рассматриваемом контексте.

Из последних публикаций можно отметить монографию «Теоретические основы и прикладные проблемы участия прокурора в производстве по делам об административных правонарушениях», которая завершила фундаментальное исследование авторского коллектива и опубликована буквально на днях, и монографию «Принцип *non bis in idem* (не дважды за одно и то же) и проблемы его реализации в России и зарубежных странах» (изданную в прошлом году), включающую вопросы межотраслевой коллизии в применении данного принципа.

Также повышенным спросом у прокурорских работников всегда пользуется подготовленное в Академии практическое пособие «Образцы документов прокурорской практики», содержащее в том числе раздел по надзору за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях.

Приведенный перечень, безусловно, нельзя считать исчерпывающим: проблемы участия прокурора в административном преследовании по-прежнему являются одним из приоритетных направлений нашей научной работы.

Я.Г. Овчарова,
старший прокурор
отдела управления
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации
в Южном федеральном округе

Особенности правового регулирования земельных отношений на особо охраняемых территориях и землях лесного фонда

Земельным кодексом Российской Федерации установлен приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых территорий, согласно которому изменение их целевого назначения ограничивается или запрещается.

Понятие и состав земель особо охраняемых территорий определены ст. 94 ЗК РФ. К ним отнесены:

- земли особо охраняемых природных территорий;
- земли природоохранного назначения;
- земли рекреационного назначения;
- земли историко-культурного назначения;
- особо ценные земли.

Порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок их использования и охраны устанавливаются региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В отношении земель федерального значения таким правомочием обладает Правительство Российской Федерации.

В настоящее время в Республике Крым на региональном уровне эти правоотношения полностью не урегулированы.

Территория города Севастополя отнесена к землям населенных пунктов.

Соответственно, в пределах города выделяются зоны особо охраняемых территорий, в которые включаются земельные участки, имеющие особое природоохранное, историко-культурное и иное ценное значение.

Земельные участки в составе таких зон должны использоваться в соответствии с требованиями законодательства, установленными для земель особо охраняемых территорий.

Земельные участки из земель особо охраняемых территорий изъяты и ограничены в обороте (ст. 27 ЗК РФ).

Изъяты из оборота и, следовательно, не могут передаваться в частную собственность, быть объектами сделок земельные участки, занятые находящимися в федеральной собственности государственными природными заповедниками и национальными парками. Эти земли предоставляются федеральным бюджетным учреждениям для управления заповедниками и парками.

Исключение составляют случаи, предусмотренные п. 6 ст. 95 ЗК РФ.

Ограничены в обороте находящиеся в государственной или муниципальной собственности земельные участки в пределах особо охраняемых природных территорий, в составе земель лесного фонда, занятые особо ценными объектами культурного наследия, объектами, включенными в Список всемирного наследия, историко-культурными заповедниками, объектами археологического наследия, музеями-заповедниками.

Остановлюсь на отдельных вопросах правового регулирования в данной сфере.

Первое – это использование земель историко-культурного назначения (земли объектов культурного наследия, достопримечательных мест, военных и гражданских захоронений).

В целях охраны памятников культуры устанавливаются общие и специальные требования к осуществлению деятельности в границах их территории, а также особый режим использования

земельных участков, в границах которых располагаются объекты археологического наследия.

Согласно общему правилу, установленному ст. 99 ЗК РФ, земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия используются строго в соответствии с их целевым назначением.

Федеральным законом об объектах культурного наследия определено понятие «территория объекта культурного наследия» – это территория, непосредственно занятая самим объектом и связанная с ним исторически и функционально.

В территорию объекта культурного наследия могут входить земли, земельные участки, части земельных участков, земли лесного фонда, находящиеся в государственной или муниципальной собственности либо в собственности физических или юридических лиц.

Границы территории объекта культурного наследия определяются проектом границ территории, а в отношении объекта археологического наследия – на основании археологических полевых работ.

В целом в Республике Крым и г. Севастополе расположено более 6,5 тыс. памятников истории и культуры. Границы их территорий и особый режим использования, которые были установлены до принятия Крыма в состав России, действуют до приведения в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В Республике Крым в ноябре 2015 г. была утверждена «дорожная карта» по установлению границ территорий и зон охраны объектов культурного наследия и внесению сведений в государственный кадастр недвижимости. Однако эта работа велась слабо.

В 2016 г. проекты границ территорий объектов культурного наследия федерального значения не утверждались вообще. В текущем году утверждены только в отношении 5 из 218 объектов.

Аналогичным образом складывается ситуация в г. Севастополе. Из 127 объектов культурного наследия федерального значения границы территории оформлены только в отношении одного.

Как следствие, сведения о границах территорий объектов культурного наследия отсутствуют в Едином государственном реестре недвижимости, что может повлечь факты неправомерного распоряжения земельными участками, на которых они распо-

ложены, и в дальнейшем послужить причиной для длительных судебных тяжб.

В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия устанавливаются различные зоны его охраны. Это охранная зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Необходимый состав зон определяется проектом зон охраны в порядке, предусмотренном постановлением Правительства Российской Федерации от 12.09.2015 № 972.

В г. Севастополе пристального внимания требует ситуация, связанная со строительством жилого комплекса «Марина-Де-Люкс» на территории объекта культурного наследия федерального значения «Древний город Херсонес» в районе Стрелецкой бухты.

По информации Управления Министерства культуры Российской Федерации по Южному и Северо-Кавказскому федеральным округам, разрешение на строительство выдано Департаментом архитектуры и градостроительства города без учета ограничений, установленных Министерством культуры Российской Федерации.

В результате проведенных работ были нарушены особенности этого достопримечательного места, которые изначально послужили основанием для включения его в единый реестр объектов культурного наследия.

Действующим законодательством установлены особенности возникновения и прекращения имущественных прав на земельный участок, в пределах которого располагается объект археологического наследия (ст. 49 Федерального закона от 25.06.2002 № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»). Согласно этому законодательному акту гражданский объект археологического наследия и земельный участок, в пределах которых он располагается, находятся в гражданском обороте отдельно.

Запрет на отчуждение установлен только для объектов археологического наследия, а не для земельных участков, в пределах которых они находятся. Однако договоры купли-продажи, аренды земельных участков должны содержать в качестве существенного условия обязанность нового правообладателя выпол-

нять требования охранного обязательства, а при его отсутствии – соблюдать особый режим использования земельного участка.

Следующий момент – это использование земель особо охраняемых природных территорий. К ним отнесены земли государственных природных заповедников, заказников, памятников природы, национальных и природных парков, ботанических садов, которые находятся в государственной и муниципальной собственности.

В субъектах Российской Федерации могут устанавливаться и иные категории особо охраняемых природных территорий регионального и местного значения.

Соответствующее право реализовано и в Республике Крым, и в г. Севастополе. Региональными законами к особо охраняемым природным территориям также отнесены ландшафтно-рекреационные парки, парки-памятники садово-паркового искусства. Всего в перечень особо охраняемых природных территорий регионального значения Республики Крым включено 190 объектов, г. Севастополя – 12.

В г. Севастополе в государственном кадастре недвижимости учтены сведения о границах 11 особо охраняемых природных территорий регионального значения. В Республике Крым в 2016 г. проведены работы по межеванию и постановке на учет 50 таких территорий, в текущем году планируется установление границ в отношении всех остальных.

На территории особо охраняемых природных территорий, включающих в себя особо ценные экологические системы и объекты, ради сохранения которых создавалась особо охраняемая природная территория, запрещается деятельность, не связанная с сохранением и изучением природных комплексов и не предусмотренная федеральными и региональными законами. Не допускается изменение их целевого назначения или прекращение прав на землю для нужд, противоречащих целевому назначению.

К примеру, в границах государственных природных заповедников природная среда сохраняется в естественном состоянии и полностью запрещается экономическая и иная деятельность. Природные ресурсы и недвижимое имущество, расположенные в границах государственных природных заповедников, являются федеральной собственностью и изымаются из гражданского обо-

рота. На специально выделенных участках допускается деятельность, которая направлена на обеспечение функционирования природного заповедника.

На территории Республики Крым расположено 5 природных заповедников. С 2015 г. проводятся мероприятия по передаче их в ведение Минприроды России.

Прокурорскими проверками выявлялись факты неправомерного распоряжения земельными участками, расположенными в границах природных заповедников.

В 2015 г. в судебном порядке признано незаконным и отменено решение Массандровского поселкового совета, которым был передан в частную собственность для строительства и обслуживания жилого дома земельный участок, расположенный на территории Ялтинского горно-лесного природного заповедника.

Вместе с тем в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (далее – Закон об ООПТ), допускается включение в земли особо охраняемых природных территорий земельных участков, принадлежащих гражданам и юридическим лицам.

В частности, в границах национальных парков, территория которых является федеральной собственностью, земельные участки могут предоставляться в аренду для осуществления рекреационной деятельности, в том числе физкультурно-оздоровительной и спортивной (п. 2 ст. 17 Закона об ООПТ).

В границах природных парков, которые являются объектами регионального значения, могут находиться земельные участки иных собственников и пользователей (п. 3 ст. 20 Закона об ООПТ).

Индивидуальный режим использования и охраны особо охраняемых природных территорий определяется органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Для предотвращения неблагоприятных воздействий на особо охраняемые природные территории на прилегающих к ним земельных участках создаются охранные зоны. В границах этих зон запрещается деятельность, оказывающая негативное воздействие.

Однако действующее законодательство не содержит запрета на предоставление гражданам в собственность земельных участков, расположенных в границах охранных зон, в том числе государственных природных заповедников. Такие земельные участки

не изъяты и не ограничены в обороте. Вместе с тем их использование допускается с соблюдением определенных ограничений, направленных на предотвращение негативного воздействия на природные комплексы.

Особый правовой статус имеют земли лесного фонда. К данной категории земель относятся лесные земли и предназначенные для ведения лесного хозяйства нелесные земли. Порядок их использования и охраны регулируется земельным и лесным законодательством.

Лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Формы собственности на лесные участки в составе земель иных категорий определяются в соответствии с земельным законодательством.

Государственный кадастровый учет лесных участков и государственная регистрация прав на лесные участки, ограничений и обременений на них осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (ст. 92 ЛК РФ).

Помимо этого, действует лесной реестр, который представляет собой систематизированный свод документированной информации о лесах, об их использовании, охране, защите, воспроизводстве, о лесничествах и о лесопарках (ч. 1 ст. 91 ЛК РФ). Ведут этот реестр региональные и муниципальные органы, а Рослесхоз обобщает его данные в масштабах государства.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрено ведение двух реестров. Важность их соотносимости заключается в том, что при постановке на государственный кадастровый учет земельного участка, находящегося рядом с землями лесного фонда, необходимо оперативно проверять возможное наложение такого земельного участка на земли лесного фонда и исключать такое наложение до постановки на государственный кадастровый учет земельного участка.

Однако в связи с существованием значительного количества пересечений земель лесного фонда с землями иных категорий проблематично обеспечить достоверность сведений Единого государственного реестра недвижимости.

В целях устранения несоответствия сведений в Едином государственном реестре недвижимости и государственном лес-

ном реестре, иногда носящих взаимоисключающий характер, принят Федеральный закон от 29.07.2017 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель», которым определен механизм взаимодействия уполномоченных органов в случаях, когда в Едином государственном реестре недвижимости не указана категория земель (вступил в силу с 11 августа 2017 г.).

Актуальна проблема, связанная с вопросами правомерности приобретения прав на земельные участки лесного фонда в г. Севастополе, где еще в 2009–2010 гг. было передано в частную собственность более 100 га земель этой категории. Работа по возврату их в государственную собственность не должна вызывать роста протестной активности населения.

А.Г. Костюк,
начальник управления
государственного земельного
надзора, землеустройства
и мониторинга Государственного
комитета по государственной
регистрации и кадастру
Республики Крым

**Правоприменительная практика при возбуждении
дел об административных правонарушениях
в сфере землепользования**

Проблемные вопросы государственного земельного надзора.

1. Правоприменительная практика по административным правонарушениям, ответственность за совершение которых предусмотрена ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ.

Постановлением Совета министров Республики Крым от 15.10.2014 № 378 утверждено Положение об особенностях отне-

сения к определенной категории земель и определении вида разрешенного использования земельных участков.

При внесении в государственный кадастр недвижимости сведений о ранее учтенном земельном участке Госкомрегистр не может однозначно отнести его к определенной категории и (или) определить вид разрешенного использования, если отсутствуют сведения по земельному участку в государственном кадастре недвижимости. Таким образом, Госкомрегистр лишен возможности возбудить дело об административном правонарушении по ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ.

Учитывая вышеизложенное, проведение мероприятий по государственному земельному надзору в части контроля за использованием земельных участков в соответствии с целевым назначением возможно только после внесения сведений в государственный кадастр недвижимости.

Госкомрегистр направляет в орган местного самоуправления запрос об уточнении сведений о категории и (или) виде разрешенного использования земельного участка.

Орган местного самоуправления обеспечивает внесение необходимых сведений в государственный кадастр недвижимости, направив заявление в орган кадастрового учета с приложением правоустанавливающего документа на земельный участок и документов, подтверждающих отнесение земельного участка к определенной категории земель и виду разрешенного использования. Однако органы местного самоуправления предоставляют ответ, что в их компетенцию не входит определение категории земель и вида разрешенного использования земельного участка.

2. Правоприменительная практика по делам об административных правонарушениях, ответственность за совершение которых предусмотрена ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

В адрес Госкомрегистра неоднократно поступают определения мировых судей, судей городских, районных судов Республики Крым о возвращении материалов дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ.

Часть 1 ст. 20.25 КоАП РФ предусматривает возможность назначения наказания за неуплату административного штрафа в срок, установленный ч. 1 ст. 32.2 КоАП РФ, в виде наложения административного штрафа в двукратном размере суммы неупла-

ченного административного штрафа либо административного ареста на срок до пятнадцати суток.

В соответствии с ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, присутствие лица, в отношении которого ведется производство по делу, является обязательным, поскольку за это правонарушение может быть назначено административное наказание в виде ареста.

В силу ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ дело об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест либо административное выдворение, рассматривается в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов дела.

Согласно п. 3 и 5 ст. 29.1 КоАП РФ при подготовке к рассмотрению дела об административном правонарушении судья должен выяснить, правильно ли составлен протокол об административном правонарушении и другие протоколы, предусмотренные данным Кодексом, а также правильно ли оформлены иные материалы и достаточно ли их для рассмотрения дела по существу.

Согласно п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ в случае неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела, выносится определение о возвращении протокола об административном правонарушении и других материалов дела в орган, должностному лицу, составившему протокол.

Данные статьи судами трактуются следующим образом: «В случае необеспечения явки лица, привлекаемого к административной ответственности, в день рассмотрения дела, а именно в день передачи в суд протокола об административном правонарушении, влекущем назначение наказания в виде административного ареста, протокол и другие материалы дела подлежат возврату должностному лицу, составившему протокол».

Госкомрегистр вынужден не согласиться с таким применением норм права по сложившимся основаниям.

Права должностных лиц органов государственного земельного надзора строго регламентированы п. 5 ст. 71 ЗК РФ, постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015

№ 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре», Административным регламентом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 20.07.2015 № 486, согласно которым не предусматривается осуществление привода либо доставления привлекаемых лиц должностными лицами органов государственного земельного надзора.

Кроме того, указанные лица не наделены правом обращения в соответствующие органы с ходатайством о доставлении лица для составления протокола об административном правонарушении и приводе лица, в отношении которого возбуждено производство по делу об административном правонарушении, к месту рассмотрения данного материала в силу строго регламентированных полномочий.

Таким образом, действующее законодательство не содержит требований об обеспечении должностными лицами, возбуждающими дело об административном правонарушении, явки правонарушителя в судебное заседание для рассмотрения административного материала.

Именно на лицо, рассматривающее административный материал, возлагаются ответственность и обязанность по обеспечению всех процессуальных действий, необходимых для рассмотрения дела об административном правонарушении, в том числе о назначении времени и места рассмотрения дела, об извещении лиц, участвующих в деле. Указанная позиция подтверждается п. 6 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2005 № 5, где говорится о том, что в целях соблюдения установленных ст. 29.6 КоАП РФ сроков рассмотрения дел об административных правонарушениях судье необходимо принимать меры для быстрого извещения участвующих в деле лиц о времени и месте судебного рассмотрения.

КоАП РФ связывает производство по делу об административном правонарушении, совершение которого влечет административное наказание в виде административного ареста, с необходимостью исполнения лицами, осуществляющими производство по делу, ряда специальных требований.

В соответствии с ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ административный арест как связанное с лишением лица свободы, а потому наиболее строгое административное наказание, применяемое к гражданам, может быть назначен в исключительных случаях и только судьей.

Протокол об административном правонарушении, совершение которого влечет административный арест, передается на рассмотрение судьбе немедленно после его составления (ч. 2 ст. 28.8 КоАП РФ). Частью 4 ст. 29.6 КоАП РФ установлен сокращенный срок рассмотрения дела о таком административном правонарушении – в день получения протокола и других материалов дела, а в отношении лица, подвергнутого административному задержанию, – не позднее 48 часов с момента его задержания.

В силу ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении дела об административном правонарушении, влекущем административный арест, во всех случаях является необходимым.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, отраженной в определениях от 21.05.2015 № 1125-О, от 29.09.2015 № 1902-О, норма ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ создает для лица дополнительную гарантию полноценной реализации права на защиту при привлечении к ответственности за такие административные правонарушения, за которые предусмотрена возможность применения к нарушителю наиболее ограничительных по своему характеру мер административной ответственности.

Вместе с тем, принимая во внимание сокращенный срок рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершение которых влечет административный арест, судья вправе приступить к рассмотрению дела по существу при совокупности следующих условий:

лицо не явилось либо не было доставлено в судебное заседание;

санкция статьи КоАП РФ, на основании которой возбужденное дело об административном правонарушении предусматривает помимо административного ареста возможность назначения иного вида административного наказания;

фактические обстоятельства дела не исключают возможности назначения административного наказания, не связанного с содержанием нарушителя в условиях изоляции от общества.

При этом по делу, рассматриваемому в отсутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, последнему не может быть назначено административное наказание в виде административного ареста.

Таким образом, протокол об административном правонарушении с другими материалами дела подлежит возвращению в орган, должностному лицу, которые составили протокол, только если судья допускает возможность назначения лицу, в отношении которого ведется производство по делу, административного наказания в виде административного ареста.

3. Правоприменительная практика по административным правонарушениям, ответственность за совершение которых предусмотрена ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ.

Часть 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ предусматривает возможность назначения наказания за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по проведению проверок или уклонение от таких проверок.

Должностными лицами, составившими протокол об административном правонарушении, в качестве доказательств вины лица, совершившего правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ, в административное дело вносятся следующие документы: копия извещения о проведении проверки соблюдения земельного законодательства и возможном составлении протокола об административном правонарушении с указанием времени и места составления протокола; копия распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки; копия почтового реестра и уведомления, подтверждающих получение извещения и распоряжения о проведении проверки; оригинал протокола об административном правонарушении.

По мнению судей, данные документы подтверждают лишь факт уведомления нарушителя о времени и месте проведения должностным лицом проверки соблюдения требований земельного законодательства и не подтверждают отсутствие проверяемого лица в период проверки.

Исходя из изложенного, судьи приходят к выводу о том, что в действиях правонарушителя отсутствует состав правонарушения, составленный протокол об административном правонаруше-

нии доказательством отсутствия лица, привлекаемого к административной ответственности, по указанному адресу в установленное время не является.

Госкомрегистр считает, что именно составленный протокол об административном правонарушении является безусловным доказательством неявки лица по указанному адресу в установленное время, что регламентировано Административным регламентом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, а также Административным регламентом исполнения государственной функции по государственному земельному надзору, утвержденным приказом Госкомрегистра от 27.04.2016 № П/88.

Д.П. ДЫМОВ,
начальник управления
контроля за использованием
государственного имущества
и земель Республики Крым
Министерства имущественных
и земельных отношений
Республики Крым

Проблемные вопросы, возникающие в сфере земельных отношений с учетом особенностей их регулирования на территории Республики Крым

1. При регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель (ст. 1 ЗК РФ).

Земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель, а гражданское законодательство регулирует имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками (так как речь идет о недви-

жимом имуществе), а также по совершению сделок с ними, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды и другими специальными федеральными законами (ст. 3 ЗК РФ).

Таким образом, поскольку земля как объект правоотношений регулируется как гражданским, так и земельным законодательством, возникает проблема соотношения норм названных отраслей права, в основании которых заложено решение вопроса о возможности регулирования одновременно обоими видами законодательства одних и тех же отношений.

Согласно п. 1 ст. 652 ГК РФ по договору аренды здания или сооружения арендатору одновременно с передачей прав владения и пользования такой недвижимостью передаются права на земельный участок, который занят такой недвижимостью и необходим для ее использования.

По смыслу п. 2 указанной статьи арендатор здания может пользоваться земельным участком, занятым арендуемым зданием, без соответствующего договора в силу закона в течение срока аренды недвижимости, а вопросы арендной платы за пользование в данном случае решаются с учетом положений п. 2 ст. 654 ГК РФ, исходя из буквального толкования которого плата за пользование земельным участком включена в размер арендной платы за пользование зданием.

Так как размер арендной платы за пользование зданием определяется на основании методики, предусматривающей формулу расчета платы, в которой не отражена плата за землю, и отсутствует прямая норма закона, обязывающая арендатора здания оплачивать пользование земельным участком, на котором расположены объекты недвижимости, отдельно от внесения арендной платы за пользование зданием, а согласованная сторонами договора арендная плата включает плату как за пользование объектом недвижимости, так и земельным участком под ним, в договоре аренды здания одним из условий должна быть предусмотрена обязанность арендатора вносить плату за пользование земельным участком отдельно от согласованной сторонами арендной платы, а также заключение иного договора, предусматривающего внесение платы за пользование земельным участком отдельно, т.е. договора аренды земельного участка.

Пунктом 2 ст. 39^б ЗК РФ определен исключительный перечень случаев предоставления земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в аренду без проведения торгов.

При этом указанной нормой не предусмотрено предоставление в аренду без торгов земельного участка арендатору зданий и сооружений, расположенных на таком земельном участке, и, соответственно, в законодательстве отсутствует какой-либо порядок предоставления в аренду без торгов таких земельных участков.

Таким образом, нарушается основной принцип земельного законодательства, заключающийся в платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату.

Остается только вариант – в соответствии со ст. 1102 ГК РФ возратить неосновательное обогащение в размере платы за пользование земельным участком.

2. Вопрос об обязанности недропользователей осуществить прием земельного участка в аренду в размерах площадей, указанных в выдаваемых лицензиях.

К отношениям по использованию и охране недр применяется законодательство о недрах.

К земельным отношениям нормы законодательства о недрах применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

В соответствии со ст. 11 Закона Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» предоставление недр в пользование, в том числе предоставление их в пользование органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии.

В соответствии с лицензией на пользование недрами для добычи полезных ископаемых участков недр предоставляется пользователю в виде горного отвода.

При определении границ горного отвода учитываются пространственные контуры месторождения полезных ископаемых и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр.

Пользователь недр, получивший горный отвод, имеет исключительное право осуществлять в его границах пользование недрами в соответствии с предоставленной лицензией. Любая деятельность, связанная с использованием недрами в границах горного отвода, может осуществляться только с согласия пользователя недр, которому он предоставлен.

Границы горного отвода устанавливаются при предоставлении лицензии на пользование недрами и обозначаются с помощью географических координат. Таким образом, горный отвод имеет четко установленные границы территории.

Статья 25.1 Закона РФ «О недрах» предусматривает, что земельные участки, в том числе лесные участки, водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и необходимые для ведения работ, связанных с использованием недрами, предоставляются пользователям недр в соответствии с гражданским, земельным, лесным, водным законодательством и Законом РФ «О недрах».

В соответствии с п. 2 ст. 39^б ЗК РФ договор аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, заключается без проведения торгов в случае предоставления земельного участка, необходимого для проведения работ, связанных с использованием недрами, недропользователю.

Таким образом, земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов) только после получения лицензии на пользование недрами и оформления горного отвода, в котором четко установлены границы территории, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ.

Поскольку в законодательстве не установлена обязанность недропользователей одновременно взять весь земельный участок в аренду, который ему определен в соответствии с лицензией для проведения работ, связанных с использованием недрами, имеют место случаи, когда в лицензии недропользователя указаны одни границы территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недрами, а для аренды недропользователь предоставляет схему расположения земельного участка в границах горного отвода совершенно на

иной размер земельного участка, который в несколько раз меньше предоставленного и указанного в лицензии, так как это существенно уменьшает арендную плату за пользование земельным участком меньшей площади.

Фактически кроме недропользователя, которому выдана лицензия на конкретный участок недр, никто не может воспользоваться правом использовать данный земельный участок, однако недропользователь не желает брать в аренду сразу всю площадь земельного участка для использования недр либо площадь, которую он согласно графику проведения работ может обработать за период действия лицензии, и, соответственно, данный вопрос необходимо законодательно урегулировать.

3. Вопрос предоставления земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам зданий, сооружений, помещений в них и (или) лицам, которым эти объекты недвижимости предоставлены на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

В соответствии со ст. 39³ и 39⁶ ЗК РФ земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется в собственность или аренду без проведения торгов в случае расположения на земельном участке здания, сооружения собственникам таких зданий, сооружений или лицам, которым эти объекты недвижимости предоставлены на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

Таким образом, закон предусматривает возможность предоставления без проведения торгов земельных участков, необходимых для эксплуатации расположенных на нем объектов недвижимости.

Несмотря на достаточную четкость законодательного урегулирования вопросов, связанных с приобретением земельных участков, занятых объектами недвижимости, без проведения торгов, на практике возникает множество спорных ситуаций, разрешение которых, как правило, связано с судебными спорами.

Основным проблемным вопросом является определение площади земельного участка, необходимой для эксплуатации объектов недвижимости.

Одним из вопросов, возникающих при предоставлении участков в собственность или аренду под объектами недвижимости, яв-

ляется вопрос соразмерности площади испрашиваемого участка и площади участка, необходимой для эксплуатации данных объектов.

Законодательство не содержит четких критериев определения соразмерности, что порождает значительное число споров.

Действующее законодательство ставит вопрос о порядке определения такой «соразмерности» в зависимости от того, приняты ли в соответствующем муниципальном образовании правила землепользования и застройки или нет.

Если правила приняты, то размеры земельного участка под конкретные виды использования подлежат определению в соответствии с правилами.

В отсутствие утвержденных правил подлежат применению действующие нормативы отвода, нормативы проектирования и прочие технические документы, определяющие минимальные размеры площади участков, необходимые для эксплуатации зданий определенного назначения с учетом требований пожарной, санитарной безопасности, транспортной доступности, обеспеченности машиноместами и другими технико-экономическими показателями.

В реальной жизни правила землепользования и застройки редко дают ответ на вопрос о соразмерности площади участка и объекта недвижимости, так как в правилах в основном содержится информация лишь о предельных размерах участков в той или иной территориальной зоне.

Поэтому на практике соразмерность как определялась, так и определяется существующими техническими нормативами.

4. Отсутствие механизма досрочного прекращения права постоянного пользования земельными участками, прекращения договоров аренды земельных участков и иных объектов недвижимого имущества, которые в порядке ст. 12 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 6-ФКЗ) признаются действующими.

В соответствии с пп. 1, 9 ст. 19 Федерального закона от 30.11.1994 № 52-ФЗ «О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный

закон № 52-ФЗ) юридические лица, которые имели местонахождение постоянно действующего исполнительного органа (иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности) на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым, города федерального значения Севастополя, которые до 1 марта 2015 г. не привели свои учредительные документы в соответствии с законодательством Российской Федерации, не обратились с заявлением о внесении сведений о них в Единый государственный реестр юридических лиц, не имеют права осуществлять деятельность на территории Российской Федерации и подлежат ликвидации.

При этом механизм ликвидации таких юридических лиц действующим законодательством не урегулирован.

В силу п. 7 ст. 19 Федерального закона № 52-ФЗ обладающие гражданской правоспособностью юридические лица, которые имели в соответствии с учредительными документами местонахождение постоянно действующего исполнительного органа либо в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа – иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности, на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым, города федерального значения Севастополя и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и которые не обратились с заявлением в соответствии с п. 1 данной статьи, имеют право осуществлять деятельность на территории Российской Федерации с момента приобретения статуса филиала (представительства) иностранного юридического лица в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Таким образом, такие организации теряют право осуществлять свою хозяйственную деятельность на территории Российской Федерации без приобретения статуса филиала или представительства иностранного юридического лица.

Вместе с тем положениями ст. 12 Закона № 6-ФЗ предусмотрено, что на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя действуют документы, в том числе подтверждающие право пользования, выданные государ-

ственными и иными официальными органами Автономной Республики Крым, государственными и иными официальными органами г. Севастополя, без ограничения срока их действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым или государственных органов города федерального значения Севастополя, если иное не предусмотрено ст. 12.2 Закона № 6-ФКЗ, а также если иное не вытекает из самих документов или существа отношения.

Таким образом, государственные акты на право постоянного пользования, договоры аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, срок действия которых не истек, являются действующими.

Ю.Г. Насонов,
ведущий научный сотрудник
отдела проблем участия прокурора
в гражданском, арбитражном
и административном процессе
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

Участие прокуроров в рассмотрении судами общей юрисдикции дел в сфере земельных отношений

Обеспечение законности в сфере земельных отношений является в настоящее время одним из важнейших направлений прокурорской деятельности. Генеральный прокурор Российской Федерации в приказе от 07.12.2007 № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина» прямо ориентирует прокуроров при осуществлении надзора за исполнением законов в экономической сфере акцентировать внимание и на область земельных

отношений, имеющую значимую роль в поступательном развитии социально-экономических процессов в стране.

Следует отметить, что именно современная практика надзора за исполнением законов обуславливает те результаты, на которые опираются прокуроры при использовании судебных механизмов защиты – одного из наиболее оптимальных, а порой единственно возможных средств восстановления государственных и общественных интересов в сфере землепользования.

Выявляемые прокурорами нарушения при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, ведении государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственного кадастра недвижимости, при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, определении и изменении вида разрешенного использования земельного участка, а также иные факты неправомерных действий определяют не только обыкновенный состав типичных нарушений, но и категории дел, рассматриваемых судами по инициативе прокурора. В указанных случаях прокуроры должны учитывать необходимость процессуальной экономии, а потому исключать факты преждевременного использования судебного механизма устранения нарушений при отсутствии иных досудебных мер прокурорского реагирования.

Однако если при выявлении нарушений, связанных с распоряжением земельными участками, возникает спор по поводу уже зарегистрированного в Едином государственном реестре недвижимости права на недвижимое имущество, разрешение соответствующего вопроса является прерогативой только суда. На данное обстоятельство еще в 2008 г. обратил внимание первый заместитель Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксман, потребовавший от прокуроров в соответствующем информационном письме прекратить практику принесения протестов на правовые акты органов местного самоуправления при наличии зарегистрированного права.

Практика показывает, что в сфере земельных отношений прокуроры реализуют предусмотренные ст. 11 ГК РФ способы защиты нарушенных или оспоренных гражданских прав в соответствии с правилами подведомственности как через суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды. В этой связи интерес

представляют результаты анкетного опроса, проведенного в 2016 г. среди прокурорских работников из числа слушателей факультета профессиональной переподготовки и повышения квалификации Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, согласно которым 67% респондентов указали на актуальность участия прокурора в рассмотрении земельных споров именно в гражданском процессе, тогда как примерно лишь каждый пятый в данном случае отмечал арбитражный процесс, административное судопроизводство.

Согласно статистическим данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, всего в 2016 г. судами общей юрисдикции по обращениям прокуроров возбуждено 7605 гражданских дел в сфере землепользования, в структуре которых 61% составили дела по спорам о праве собственности на землю (по большей части в связи с признанием права собственности на невостребованные земельные участки в составе земель сельскохозяйственного назначения), 234 – дела по спорам, связанным с самовольной постройкой, 210 – дела о признании недействительными ненормативных актов, порождающих права и обязанности в сфере земельных правоотношений (в 80% случаев это дела о предоставлении / отказе в предоставлении земельного участка, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд и определении их выкупной цены), 84 – дела, связанные с изменением категории земель, 70 – дела об устранении препятствий в пользовании земельными участками и объектами недвижимости.

Прокуроры также активно реализуют свои процессуальные полномочия на основании ст. 39 КАС РФ, в рамках которого апробирована практика успешного судебного оспаривания, например, незаконных нормативных правовых актов, действий (бездействия) в сфере кадастрового учета и регистрации прав на недвижимое имущество, результатов определения кадастровой стоимости.

Исследования показывают, что в настоящее время сохраняет актуальность вопрос о правильном выборе вида судопроизводства и последствиях неверного его определения. Он существовал и во времена, когда споры, вытекающие из административных и иных публичных правоотношений, разрешались в порядке гражд-

данского судопроизводства, проявив себя с новой силой в период действия КАС РФ.

В связи с этим достаточно оперативно Пленумом Верховного Суда Российской Федерации принято постановление от 27.09.2016 № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», которым разрешены многие проблемные вопросы.

В контексте разрешения вопроса о выборе вида судопроизводства в названном документе разъяснено, что к административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов. Например, указано, что по смыслу ч. 4 ст. 1 КАС РФ и ч. 1 ст. 22 ГПК РФ, а также с учетом того, что гражданские права и обязанности возникают, в частности, из актов государственных органов и органов местного самоуправления (ст. 8 ГК РФ), споры о признании таких актов недействительными (незаконными), если их исполнение привело к возникновению, изменению или прекращению гражданских прав и обязанностей, не подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Взаимосвязь гражданского и административного судопроизводства подтверждается и тем, что прокуроры при участии в судах общей юрисдикции по соответствующим категориям дел руководствуются в настоящее время единым организационно-распорядительным документом – приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 10.07.2017 № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве» (далее – приказ № 475), в разработке положений которого Академия приняла активное участие.

В нем определены общие организационные меры по обеспечению участия прокурора как в гражданском, так и в административном судопроизводстве, распространяющиеся и на споры в сфере землепользования.

Согласно приказу обеспечение качественной подготовки и направление в суд исков (заявлений) и административных иско-

вых заявлений осуществляют подразделения прокуратуры, проводящие прокурорские проверки исполнения законов, а поддержание заявленных требований в процессе – подразделения, обеспечивающие участие прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве.

Хочется отметить, что в Республике Крым прокуроры достаточно активно используют судебную процедуру для обеспечения законности в сфере землепользования. Только в 2016 г. в суды предъявлено 68 исков (заявлений) и административных исковых заявлений, рассмотрено судами (с учетом ранее направленных) – 86, из которых удовлетворено 50, а 3 дела прекращены производством в связи с добровольным удовлетворением требований прокурора. Большинство таких дел касались признания недействительными решений органов исполнительной власти этого субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления по распоряжению землей, незаконной выдаче свидетельств о праве собственности на землю, заключению договоров аренды земли.

Например, Сакским межрайонным прокурором установлены факты передачи 13 гражданам Украины бесплатно для ведения садоводства земельных участков общей площадью более 1 га в границах прибрежной защитной полосы Черного моря в массиве «Морское» на территории Лесновского сельского совета Сакского района. Прокурором предъявлено 13 исков в районный суд о признании недействительными распоряжений, приказов и свидетельств о праве собственности на землю, об истребовании имущества из чужого незаконного владения (все судом рассмотрены и удовлетворены).

Однако суды не всегда удовлетворяют требования прокуроров. Известно, что прокуратурой Республики Крым уже проанализированы причины таких отказов и приняты необходимые меры, а поэтому останавливаться на этом более подробно нет необходимости.

Отмечу лишь, что в целом в практике имеются случаи необоснованного прекращения судами гражданских дел, возбужденных по инициативе прокуроров, как правило, по мотивам неподведомственности суду общей юрисдикции.

На таком основании, например, определением Кытмановского районного суда Алтайского края от 14.01.2016 прекращено производство по

исковому заявлению Алтайского межрайонного природоохранного прокурора, предъявленного в защиту интересов неопределенного круга лиц к администрации Кытмановского района и гр. Ш. о признании недействительным договора аренды земельного участка.

Определением судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда от 01.03.2016 указанный судебный акт отменен и дело направлено на новое рассмотрение. При этом отмечено, что именно суды общей юрисдикции рассматривают и разрешают дела с участием граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, земельных, экологических и иных правоотношений. При новом рассмотрении иск прокурора был удовлетворен.

Как ранее указывалось, преобладающее количество дел по обращениям прокуроров в суды в сфере земельных правоотношений связано с совершением не соответствующих требованиям законов сделок по распоряжению земельными участками (отчуждение, сдача в аренду и т.д.) и не всегда прокурорам удается добиться постановления законного решения в суде первой инстанции, поэтому приходится обращаться в вышестоящие инстанции.

Ростовским межрайонным природоохранным прокурором в Первомайский районный суд г. Ростова-на-Дону направлено административное исковое заявление о признании незаконным бездействия министерства природных ресурсов и экологии Ростовской области в части неисполнения предусмотренной законом обязанности по охране водного объекта – р. Северский Донец и ее притоков путем установления границ водоохранной зоны, прибрежной и береговой полосы, обязывании обеспечить постановку на кадастровый учет сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий – водоохранной зоны, прибрежной защитной и береговой полосы р. Северский Донец и ее притоков.

В целях устранения указанных нарушений законов 30 апреля 2014 г. председателю областного комитета по охране окружающей среды и природных ресурсов Ростовским межрайонным природоохранным прокурором внесено представление. Однако требование прокурора в установленный срок не исполнено.

Решением Первомайского районного суда г. Ростова-на-Дону от 20.04.2016, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Ростовского областного суда от 18.07.2016, исковые требования природоохранного прокурора удовлетворены.

В ходе производства по делу прокурору надлежит представлять в суд доказательства, которые должны соответствовать требованиям их относимости (ст. 59 ГПК РФ, ст. 60 КАС РФ) и допустимости (ст. 60 ГПК РФ, ст. 61 КАС РФ). По земельным делам, как правило, предоставляются: документы, подтверждающие право собственности на земельный участок, право владения и пользования (владения или пользования), выписка из Единого государственного реестра недвижимости, экспертное заключение, акт обследования земельного участка и др. Участие прокурора в рассмотрении судом дела, возбужденного по его иску, обязательно. Он первым дает объяснение суду (ст. 174 ГПК РФ, ст. 159 КАС РФ), первым выступает в судебных прениях (ст. 190 ГПК РФ, ст. 171 КАС РФ).

Генеральная прокуратура Российской Федерации неоднократно отмечала, что в отношениях по реализации должностных полномочий представителей властных структур при распределении бюджетных средств и защите коммерческих интересов бизнеса в различных отраслях экономики, в том числе связанных с приобретением земли и иным перераспределением государственной и муниципальной собственности, еще широко распространена коррупция.

Например, на территории Республики Крым прокурорами выявлялись факты фальсификации документов, послуживших основанием для предоставления права на землю. Противоправный характер действий должностных лиц и отдельных граждан повлек уголовное преследование виновных. С целью устранения выявленных нарушений закона прокурорами инициировались соответствующие процессуальные проверки по правилам статей 144, 145 УПК РФ и направлялись иски в суды.

Так, приговором Симферопольского районного суда Республики Крым от 23.12.2016 Сазонов И. был признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных ч. 2 ст. 285, ч. 2 ст. 292 УК РФ (злоупотребление должностными полномочиями, служебный подлог).

Судом установлено и подтверждено материалами дела, что осужденный распорядился изготовить и подписал множество решений Трудовского сельского совета, в том числе и решение о даче разрешения гражданам на составление проекта отвода земельных участков на территории этого совета без вынесения вопроса на заседание сессии.

Прокурор в судебном порядке на основании ст. 61 ГПК РФ просил решение Трудовского сельского совета об отводе земельных участков признать недействительным, учитывая преюдициальный характер приговора. Заочным решением Симферопольского районного суда иски требования прокурора удовлетворены.

Также прокуроры оспаривали сделки с землей в случае установления подложности документов, послуживших основанием для вынесения решений о предоставлении земельных участков.

Так, прокурор г. Армянска (Республика Крым) обратился в городской суд с иском к администрации городского округа Армянск о признании постановления администрации Армянска недействительным, признании договора аренды земельного участка, заключенного администрацией Армянска с Л., ничтожным, исключении из ЕГРП записи о регистрации договора аренды названного земельного участка.

Исковые требования мотивированы тем, что Л. подал в администрацию Армянска поддельные документы для заключения договора аренды. По указанному факту органом дознания в отношении Л. возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 159 УК РФ (мошенничество). Решением Армянского городского суда Республики Крым от 01.11.2016 иски требования прокурора города удовлетворены.

Прокурору необходимо своевременно реагировать на незаконные и необоснованные судебные постановления принесением апелляционных, кассационных и надзорных представлений (п. 10 приказа № 475).

При наличии оснований для пересмотра вступившего в законную силу судебного акта в кассационном порядке городской (районный) и приравненные к ним прокуроры должны обращаться с соответствующим представлением к прокурору субъекта Российской Федерации; для оспаривания судебного акта в порядке надзора прокурор субъекта Российской Федерации – к Генеральному прокурору Российской Федерации (его заместителю).

Проводимые в Академии исследования показали, что, несмотря на преобладание внесудебных мер прокурорского реагирования с целью устранения нарушений законов в сфере землепользования, обращение прокурора в суд с иском заявлением выходит на первый план, поскольку это один из важнейших способов защиты имущественных интересов субъектов гражданского оборота, включая государство и муниципальные образования. Именно

прокурор уполномочен государством в качестве непосредственно-го защитника его интересов. Сам суд не может инициировать рассмотрение дела, однако этим правом наделен прокурор.

О.В. Боброва,
старший научный сотрудник
отдела проблем участия прокурора
в гражданском, арбитражном
и административном процессе
НИИ Академии
Генеральной прокуратуры
Российской Федерации,
кандидат юридических наук

**Процессуальные особенности и практика участия прокуроров
в арбитражном процессе по делам искового производства
и делам, возникающим из иных публичных правоотношений,
в сфере землепользования**

13 июля 2017 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял постановление, которое станет началом масштабной реформы судов общей юрисдикции. Предлагается с 1 июля 2018 г. создать 5 апелляционных и 9 кассационных судов, чтобы обеспечить объективность и независимость судопроизводства по аналогии с арбитражной судебной моделью.

Кроме того, реформирование позволит перераспределить часть задач по пересмотру судебных решений на вновь создаваемые суды от Верховного Суда Российской Федерации, который сосредоточится на формировании судебной практики.

Обратим внимание на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.07.2017 № 20-П по делу о проверке конституционности положений ст. 111, ч. 5 ст. 247 и п. 2 ч. 1 ст. 248 КАС РФ, чч. 1 и 2 ст. 110 АПК РФ.

Конституционный Суд, в частности, указал, что участие налогоплательщиков в чрезмерно длительных процедурах пересмотра кадастровой стоимости с неясными последствиями может

побуждать их к отказу от защиты своих прав законными средствами, при этом органы публичной власти располагают необходимыми средствами в организации кадастровой работы. Указанная проблематика корреспондируется на вопросы возмещения судебных издержек при рассмотрении судами споров.

Данное постановление необходимо учитывать при подготовке материалов судопринуждения, поскольку акты Конституционного Суда Российской Федерации следует рассматривать как источник права, играющего основополагающую роль в формировании судебной практики судов.

Разрешение земельных споров имеет процессуальные особенности, одной из которых является то, что такие дела нередко разрешаются посредством полученных выводов, содержащихся в судебных экспертизах. В ходе судебного разбирательства для оказания содействия суду в уяснении вопросов, требующих специальных знаний, в том числе возникающих при исследовании заключения эксперта, суд может привлечь специалиста (ст. 87¹ АПК РФ).

Прокурорские работники, опрошенные в ходе исследования, проведенного НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, указали, что основные сложности, возникающие при подготовке исков в суд по делам в сфере земельных отношений, вызваны необходимостью привлечения специалистов и проведения экспертиз.

Правовым основанием обращения прокурора в суд по делам в сфере земельных отношений является Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 4 ст. 27, п. 3 ст. 35), а также ст. 52 АПК РФ, согласно которой участие прокурора в делах данной категории возможно в двух формах: путем обращения в арбитражный суд с исковым заявлением и заявлением по правилам ч. 2 ст. 198 АПК РФ, а также посредством вступления в процесс с целью обеспечения законности при условии, что категория спора и субъектный состав участников процесса отвечают требованиям ч. 1 ст. 52 АПК РФ.

Кроме этого, в соответствии с абз. 4 п. 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в ар-

битражном процессе» прокурор вправе обратиться в суд с требованием о сносе самовольной постройки.

Как разъяснено в п. 10 указанного постановления, предъявляя иск, прокурор обращается в арбитражный суд в интересах публично-правового образования, которое в лице его уполномоченного органа вправе вступить в дело в качестве истца.

В новом приказе Генерального прокурора Российской Федерации от 07.07.2017 № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе» подробно регламентируется участие прокурора на всех стадиях арбитражного процесса, что в полной мере распространяется на производство по делам в сфере земельных правоотношений.

Анализируя состояние правоприменительной практики, мной был выявлен ряд проблем материально-правового и процессуального характера, которые возникают у прокуроров при рассмотрении и пересмотре дел в арбитражных судах в сфере земельных правоотношений. К таковым среди прочих относятся: 1) избрание способа защиты нарушенного права; 2) соблюдение процессуальных сроков по делам неискового характера. Указанные проблемы характерны и для рассмотрения таких споров по искам и заявлениям прокуратуры Республики Крым¹.

Остановимся на двух упомянутых проблемах.

Избрание способов защиты в большинстве случаев может определяться не только формой восстановления охраняемых интересов, но и видом самого объекта. Объектом вещных прав в гражданском обороте являются земельные участки.

В гл. IX ЗК РФ установлены достаточно общие правила защиты права на земельный участок и порядок рассмотрения земельных споров, которые не содержат каких-либо специальных средств правовой защиты, отражающих особенности именно земельных правоотношений.

В юридической литературе достаточно большое внимание уделяется общим способам защиты права.

По нашему мнению, наиболее удачной следует признать формулировку В.В. Витрянского, который под способом защиты гражданского права понимает средства, с помощью которых мо-

¹ Письмо прокуратуры Республики Крым от 30.03.2017 № 7/2-2524-2017/765.

гут быть достигнуты пресечение, предотвращение, устранение нарушения права, его восстановление и (или) компенсация потерь, вызванных нарушением права¹.

При обращении в суд и определении перспектив обжалования судебных актов, в том числе в случае вступления в процесс, прокурорами должны учитываться последствия изначально неправильного выбора способа защиты – предмета требования, от чего зависит исход дела. При этом выбор способа защиты зависит от двух обстоятельств: специфики защищаемого права (интереса) и характера правонарушения.

Если рассматривающий дело суд придет к выводу, что избранный прокурором способ защиты не может обеспечить целей восстановления права, это является основанием к отказу в удовлетворении заявленных им требований на любой стадии процесса.

В настоящее время правовая позиция судебных органов относительно защиты вещных прав определена в совместном постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 10 и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 22 от 29.04.2010 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (далее – постановление № 10/22), информационном письме Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13.11.2008 № 126 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с истребованием имущества из чужого незаконного владения».

В соответствии с абз. 3 п. 2 постановления № 10/22 к искам о правах на недвижимое имущество относятся, в частности, иски об истребовании имущества из чужого незаконного владения, об устранении нарушений права, не связанных с лишением владения, о признании права, об установлении сервитута², об установлении границ земельного участка, об освобождении имущества от ареста.

¹ *Витрянский В.В.* Проблемы арбитражно-процессуальной защиты гражданских прав участников имущественных отношений: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1996. С. 14.

² См. подробнее: Обзор судебной практики по делам об установлении сервитута на земельный участок, утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 26.04.2017.

Кроме этого, согласно абз. 4 п. 52 указанного постановления восстановление нарушенного права может быть осуществлено путем предъявления иска о признании права или обременения отсутствующим. Такие иски являются исключительным способом защиты, который подлежит применению лишь тогда, когда нарушенное право истца не может быть защищено посредством предъявления специальных исков, предусмотренных действующим гражданским законодательством.

Анализ правоприменительной практики в сфере земельных отношений показал, что при обращении в арбитражный суд прокуроры испытывают проблемы в выборе правильности постановки требований.

Так, прокурором Ульяновской области при обращении в арбитражный суд с исковым заявлением о признании недействительным договора купли-продажи земельного участка и применении последствий недействительности ничтожной сделки в виде прекращения права собственности ответчика на земельные участки не были приняты во внимание требования основополагающего принципа земельного законодательства, закрепленного в подп. 5 п. 1 ст. 1 ЗК РФ, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами.

При рассмотрении судом дела № А72-15906/2014 установлено, что на спорных земельных участках находятся объекты капитального строения, принадлежащие ответчику на праве собственности. В связи с этим суд признал невозможность возврата этих земельных участков и отметил, что при наличии возведенного объекта на земельном участке, который в установленном законном порядке не предоставлялся для строительства, такой участок может быть возвращен только посредством предъявления иска о сносе самовольной постройки по правилам ст. 222 ГК РФ.

В свете приведенного примера хотелось бы обратить внимание на правовую позицию, изложенную в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 27.06.2017 № 1289-О, о том, что право на приватизацию государственного и муниципального имущества не имеет конституционного закрепления, оно регламентируется федеральным законодателем с учетом особенностей объекта приватизации – земельного участка. Указанная особенность предполагает наличие устойчивой правовой связи между сооружением и земельным участком, которая может

быть достигнута лишь при условии признания сооружения недвижимым имуществом, что соответствует также положениям ГК РФ (ст. 271–273 и др.) и ЗК РФ (ст. 11⁹ и 39⁶), регламентирующим вопросы распоряжения и правовой судьбы земельных участков во взаимосвязи с правами на иные объекты недвижимого имущества, расположенные на этих участках, включая такие объекты, как сооружения.

Так, военному прокурору Черноморского флота по делу № А83-4463/2009 в удовлетворении требования отказано, так как им избран ненадлежащий способ защиты, направленный на отмену акта, породившего гражданские права и обязанности, в частности арендные отношения без оспаривания договоров аренды и в первую очередь без разрешения спора о праве на спорный земельный участок¹.

Актуальность проблемы выбора способа защиты нарушенного права подтверждается и результатами проведенного НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации исследования. Так, в аналитических письмах о состоянии законности в сфере разрешения споров, связанных с защитой публичных прав на землю, ряд прокуроров указали на то, что одной из проблем защиты публичных интересов являются ограниченные полномочия прокурора в арбитражном процессе. Для совершенствования работы в этом направлении необходимо рассмотреть вопрос о предоставлении прокурору права на обращение в арбитражный суд с иском о признании права собственности (о признании права собственности отсутствующим) на земельные участки².

Проведенный мониторинг судебной практики показал, что примеры обращения прокурора в суд с подобными требованиями имеются. Суд, рассматривая такой спор по существу, удовлетворяет его в полном объеме либо отказывает в удовлетворении ввиду наличия другого способа защиты (восстановления) права, отличного от заявленного прокурором.

Так, Арбитражный суд Северо-Кавказского округа в постановлении от 01.09.2016 по делу № А32-11191/2015, оставляя в силе состоявшиеся судебные акты по иску заместителя прокурора Краснодарского края, указал, что судебные инстанции, верно установив заключение оспариваемо-

¹ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 28.09.2015.

² Письма прокуратуры Краснодарского края от 30.03.2017 № 12/1-15-2017, прокуратуры Саратовской области от 28.03.2017 № 8-16-2017.

го договора аренды земельного участка в нарушение требований российского законодательства, правомерно удовлетворили исковое заявление прокурора в части требований о признании отсутствующим права аренды земельного участка, его возврате, о признании отсутствующим права собственности ответчика на расположенный на данном земельном участке не завершённый строительством объект, а также о возложении на ответчика обязанности демонтировать расположенный на данном земельном участке объект незавершённого строительства (самовольную постройку).

В другом случае суд по делу № А57-21351/2013 отказал прокурору Саратовской области в признании права отсутствующим не потому, что такое право у прокурора отсутствует, а ввиду того, что в соответствии с пп. 52, 53 постановления № 10/22 в данном споре применение последствий недействительности ничтожной сделки возможно путем исключения записи из ЕГРП о праве собственности ответчика на спорный земельный участок.

Затронутая прокурорами проблематика заслуживает внимания и требует, на наш взгляд, законодательного закрепления, что подтверждается и вышеприведенными примерами.

Что касается соблюдения процессуальных сроков по делам неискового характера в сфере земельных отношений, то согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 02.12.2013 № 1908-О, по своему буквальному смыслу положение ч. 4 ст. 198 АПК РФ для исчисления процессуального срока исходит не из презумпции разумно предполагаемой осведомленности лица о нарушении его прав и законных интересов, а из того, что начало течения этого срока определяется в каждом конкретном случае судом на основе установления момента, когда заинтересованное лицо реально узнало о соответствующем нарушении.

Применительно к ч. 4 ст. 198 АПК РФ течение срока подачи прокурором заявления об оспаривании ненормативного правового акта начинается со дня издания такого акта. Пропущенный прокурором срок может быть восстановлен по его ходатайству, если причины пропуска срока были уважительными (п. 7 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № 15).

Правильное разграничение и исчисление сроков исковой давности¹ и процессуальных сроков имеет важное практическое значение. Вопрос о соблюдении прокурором этих сроков судами на разных этапах рассмотрения спора толкуется по-разному, о чем свидетельствуют примеры и из вашей практики.

Так, заместитель прокурора Республики Крым обратился в Арбитражный суд Республики Крым с заявлением о признании недействительным решения Алушкинского городского совета от 04.12.2009 «Об утверждении проекта землеустройства и предоставлении в аренду обществу с ограниченной ответственностью «Консул-Украина» земельного участка» и о признании недействительным заключенного между Алушкинским городским советом и этой организацией договора аренды земельного участка от 24.02.2010 площадью 0,7 га сроком на 45 лет для обслуживания эксплуатируемых сооружений и строительства рекреационного комплекса (участок санатория им. А.А. Боброва).

Прокуратуре длительное время не удавалось добиться законного решения, и лишь при повторном пересмотре судебных актов решением Арбитражного суда Республики Крым от 22.05.2017 по делу № А83-501/2014 заявленные требования удовлетворены в полном объеме.

Суд обратил внимание на следующее: согласно ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» законодательные и иные нормативные правовые акты России действуют на территориях Республики Крым и г. Севастополя со дня принятия их в Россию и образования в составе России новых субъектов, если иное не предусмотрено данным Законом. Органы прокуратуры Республики Крым в системе прокуратуры Российской Федерации созданы приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25.03.2014 № 16-ш «Об образовании прокуратуры Республики Крым и прокуратуры города Севастополя в системе прокуратуры Российской Федерации» и не являются правопреемниками органов прокуратуры Украины.

Данный пример интересен не только в части толкования судами законодательства о процессуальных сроках и сроках иско-

¹ См. подробнее: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29.09.2015 № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности».

вой давности, но и определением правового статуса органов и организаций, осуществляющих публичные функции применительно к спорам, права и обязанности участников правоотношений по которым возникли до принятия в Россию Республики Крым и образования в составе России новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Другим примером становления судебной практики рассмотрения дел по обращениям прокуроров на территории Республики Крым служит арбитражное дело № А83-849/2014 по заявлению заместителя прокурора Республики Крым о признании недействительными 7 решений Партенитского поселкового совета.

Арбитражный суд Центрального округа в постановлении от 21.10.2015 указал на превышение Партенитским поселковым советом полномочий по принятию оспоренных решений в отношении земельных участков, находящихся в постоянном пользовании ГП «Айвазовское», поскольку спорные земельные участки являлись государственной собственностью.

Давая оценку вопросу пропуска срока на обращение в суд, предусмотренного ч. 4 ст. 198 АПК РФ, суд кассационной инстанции, учитывая разъяснения, содержащиеся в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 18.11.2004 № 367-О и от 22.11.2012 № 2149-О, констатировал, что указанный выше срок не может рассматриваться как нарушающий право на судебную защиту. Его несоблюдение не является основанием для отказа в принятии заявления, а требует выяснения арбитражным судом вопроса о причинах пропуска срока после возбуждения дела, т.е. в судебном заседании. На основе баланса между принципом правовой определенности и правом на справедливое судебное разбирательство заинтересованному лицу предоставлена возможность воспользоваться правом на обжалование действий уполномоченного органа в тех случаях, когда оно по уважительным причинам не могло в установленный законом срок обратиться в суд.

При применении и исчислении сроков по искам о защите права публичной собственности (ст. 12, п. 1 ст. 200, ст. 301 ГК РФ) следует исходить из того, что в соответствии со ст. 72 ЗК РФ и ст. 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» на органы местного самоуправления возложена функция проведения муниципального земельного контроля (в том числе контроля за недопущением самовольного занятия земель). Следовательно, о нарушении права собственности орган местного самоуправления может либо должен узнать со дня проведения проверки, и именно с этого момента подлежит исчислению срок исковой давности (определение Верховного Суда Российской Федерации от 16.02.2016 № 4-КГ15-69).

Резюмируя, хочу обратить внимание на то, что прокуроры должны на стадии подготовки материалов правильно определять вид судопроизводства, способ защиты нарушенного права, рационально пользоваться процессуальными правами, учитывать последствия инициирования акта судебного принуждения с целью дальнейшего пресечения нарушений закона и исполнения судебного акта, заявлять ходатайства о принятии судом обеспечительных мер, адекватных заявленным требованиям. При оценке правоотношений, связанных с предоставлением права на земельный участок, необходимо учитывать его разрешенное использование, соблюдение уполномоченным органом порядка, определенного земельным законодательством, его предоставление для испрашиваемых целей, а также соразмерность предоставленного участка. С учетом выявленных нарушений следует представлять суду доказательства, отвечающие требованиям о допустимости и относимости, учитывать складывающуюся судебную практику, соблюдать сроки исковой давности и процессуальные сроки для обращения в суд, добиваться исполнения судебного акта.

Р.И. Голосова,
исполнительный директор
Ассоциации «Совет
муниципальных образований
Республики Крым»

Проблемные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений

Прежде чем начать свое выступление, позвольте от имени нашей ассоциации выразить искреннюю признательность за предоставленную возможность принять участие в научно-практическом семинаре и обсудить проблемные вопросы реализации органами местного самоуправления полномочий в сфере земельных отношений.

Правовую основу деятельности органов местного самоуправления в сфере земельных отношений составляют Конституция Российской Федерации, Земельный, Градостроительный кодексы Российской Федерации, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ), иные федеральные законы, законы и нормативные правовые акты Республики Крым.

Основные вопросы местного значения в сфере земельных отношений и полномочия органов местного самоуправления по их реализации установлены Федеральным законом № 131-ФЗ и Земельным кодексом Российской Федерации.

Основными формами реализации полномочий органов местной самоуправления в сфере земельных отношений являются правотворчество и правоприменение.

В соответствии с условиями Соглашения о взаимодействии и сотрудничестве прокуратуры Республики Крым и Ассоциации «Совет муниципальных образований Республики Крым» от 21.03.2017 в целях единого подхода осуществления анализа формирования муниципальной нормативной правовой базы организована работа по внесению в рекомендованный прокуратурой республики Перечень муниципальных нормативных правовых актов сведений о принятых в органах местного самоуправления муни-

ципальных нормативных актов, в том числе в области земельных отношений.

Анализ показывает, что до настоящего времени указанная сфера урегулирована муниципалитетами Крыма не в полном объеме. Основная градостроительная документация – генеральные планы, правила землепользования и застройки планируются к утверждению на 2018 г.

Остаются нормативно не урегулированными на муниципальном уровне:

вопросы завершения оформления права собственности, аренды, постоянного пользования на земельные участки, начатого до 21 марта 2014 г., а также прекращения права аренды земельных участков, возникшего до принятия Республики Крым в состав Российской Федерации;

принятие решения об изменении вида разрешенного использования земельных участков на другой вид такого использования;

оформление договоров аренды земельного участка со множественностью лиц при отказе одного из арендаторов от права аренды при наличии и отсутствии объекта недвижимости на земельном участке;

процедура оформления прав на земельный участок арендаторами, не обратившимися с заявлениями до 1 апреля 2017 г., и др.

В сфере правоприменения проблемным является вопрос оформления права муниципальной собственности на невостребованные земельные доли из состава земель сельскохозяйственного назначения. По информации, размещенной на сайте Министерства имущественных и земельных отношений, в республике находится 1937 только невостребованных сертификатов, за которыми не обратились граждане. Несмотря на проведенную органами местного самоуправления работу в соответствии со ст. 12.1 Федерального закона от 24.07.2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и разработанной Министерством имущественных и земельных отношений республики дорожная картой по признанию невостребованных паев муниципальной собственностью, исковые заявления оставляют без рассмотрения ввиду отсутствия данных об ответчиках (Желябовское сельское поселение Нижнегорского района).

Совет муниципальных образований Крыма более подробно изучит судебную практику и опыт Красноуфимского городского округа Свердловской области по вовлечению в оборот земель сельскохозяйственного назначения и доведет его до сведения органов местного самоуправления.

К числу проблемных вопросов муниципалитеты относят и оформление выморочного имущества в муниципальную собственность.

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Закона Республики Крым от 31.07.2014 № 38-ЗРК «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым» (далее – Закон № 38-ЗРК) к правам, ограничениям прав и обременениям объектов недвижимого имущества, возникшим на территории Республики Крым до вступления в силу Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 6-ФКЗ), применяется порядок осуществления государственной регистрации прав, установленный Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», с учетом особенностей, установленных настоящей статьей. При этом ч. 3 ст. 8 Закона № 38-ЗРК установлено, что правила об обязательной государственной регистрации ранее возникшего права при государственной регистрации перехода данного права, его ограничения и обременения объекта недвижимого имущества или совершенной после вступления в силу Закона № 6-ФКЗ сделки с объектом недвижимого имущества, установленные ч. 3 ст. 69 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», не применяются к ранее возникшим правам государственной и муниципальной собственности, иностранных юридических лиц.

В случае осуществления сделки с недвижимым имуществом, находящимся в государственной или муниципальной собственности, регистрация права государственной или муниципальной собственности осуществляется одновременно с регистрацией перехода права, его ограничения и обременения объекта недвижимого имущества. Предоставление заявления о государственной реги-

страции права государственной или муниципальной собственности в исполнительный орган власти, осуществляющий регистрацию прав, не требуется.

В соответствии со ст. 2 Закона № 38-ЗРК право существовавшей ранее коммунальной собственности территориальных громад признается собственностью соответствующих муниципальных образований. Таким образом, все земли в границах муниципального образования, за исключением земель частной и государственной формы собственности, в силу закона принадлежат такому муниципальному образованию.

Однако при обращении заинтересованных лиц в орган регистрации прав с заявлением о государственном кадастровом учете земельного участка, предполагаемого к передаче в собственность такому лицу, орган регистрации необоснованно принимает решение об отказе в проведении такого кадастрового учета со ссылкой на факт обращения об осуществлении кадастрового учета земельного участка ненадлежащего лица и необходимость одновременной регистрации права собственности на такой участок за муниципальным образованием.

В свою очередь, стоит отметить, что позиция Минэкономразвития России относительно предусмотренных федеральными законами случаев, при которых кадастровый инженер или иное лицо являются надлежащими заявителями при обращении в орган регистрации прав, обозначена в письме от 01.02.2017 № О-Д23-996, где наряду с прочим указано, что возможность представления в орган регистрации заявления о государственном кадастровом учете иным лицом также предусмотрена п. 18 ст. 11.10, подп. 5 п. 13 ст. 39¹⁵ ЗК РФ. При этом указанными законодательными нормами установлено, что в решении об утверждении схемы расположения земельного участка либо в решении о предварительном согласовании предоставления земельного участка указывается на право заявителя обращаться без доверенности с заявлением об осуществлении государственного кадастрового учета в связи с уточнением границ испрашиваемого земельного участка. Такая норма при принятии органом местного самоуправления решений относительно утверждения схем расположения земельных участков применяется в обязательном порядке.

Учитывая вышеизложенное, на настоящий момент у физических и юридических лиц отсутствует возможность реализации права на оформление земельных участков как в собственность, так и в аренду, что в свою очередь приводит к недопоступлению денежных средств от оплаты за землю в бюджеты различных уровней.

В соответствии со ст. 7 Закона № 38-ЗРК разрешенным использованием земельных участков признаются виды функционального использования земельного участка в пределах его целевого назначения, определенные документами, подтверждающими право на земельный участок, землеустроительной и градостроительной документацией, утвержденной в установленном порядке до вступления в силу Закона № 6-ФКЗ.

До утверждения правил землепользования и застройки, лесохозяйственных регламентов разрешенное использование земельных участков определяется в порядке, установленном Советом министров Республики Крым, с учетом утвержденных документов территориального планирования.

В соответствии с пп. 3 и 4 Положения об особенностях отнесения к определенной категории земель и определения вида разрешенного использования земельных участков, утвержденного постановлением Совета министров Республики Крым от 15.10.2014 № 378 (далее – Положение), установление категории земель и (или) вида разрешенного использования земельных участков осуществляется в соответствии с видами разрешенного использования земельных участков, указанными в утвержденной документации по планировке территории. В случае отсутствия утвержденной документации по планировке территории установление категории земель и (или) вида разрешенного использования земельных участков осуществляется в соответствии с правилами землепользования и застройки или лесохозяйственными регламентами.

До настоящего времени вышеуказанная градостроительная документация в отношении территории большинства муниципальных образований Республики Крым не утверждена.

Согласно пп. 6 и 7 Положения до принятия (утверждения) документов, указанных в п. 3 или 4 Положения, установление категории земель и (или) вида разрешенного использования зе-

мельных участков осуществляется в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, указанным в правоустанавливающих документах, перечень которых утвержден постановлением Совета министров Республики Крым от 11.08.2014 № 264 «Об утверждении перечня документов, подтверждающих наличие ранее возникших прав на объекты недвижимого имущества и необходимых для государственной регистрации» (далее – Перечень), с учетом требований Закона № 38-ЗРК и Таблицы соотнесения видов разрешенного использования земельных участков и категорий земель, утвержденной вышеуказанным постановлением Совета министров Республики Крым (далее – Таблица). В случае отсутствия в данных документах сведений о категории земель и (или) виде разрешенного использования ранее учтенного земельного участка установление категории земель и (или) вида разрешенного использования такого участка осуществляется в соответствии с целью предоставления земельного участка, указанной в решении о его предоставлении, с учетом требований Закона № 38-ЗРК и Таблицы.

Муниципалитеты отмечают, что на практике при несоответствии видов разрешенного использования земельного участка в кадастровых паспортах и договорах аренды, в договорах аренды и градостроительной документации и т.д. существует неопределенность в определении предпочтений градостроительной документации договорам аренды или функциональному назначению объектов недвижимости.

Также п. 10 Положения предусмотрено, что установление категории земель и (или) вида разрешенного использования земельных участков в случаях, указанных в пп. 6 и 7 Положения, осуществляется Государственным комитетом по государственной регистрации и кадастру Республики Крым (далее – Госкомрегистр) при регистрации прав на недвижимое имущество на основании документов, указанных в Перечне, или при переносе сведений о земельных участках в государственный кадастр недвижимости в соответствии с Порядком включения в государственный кадастр недвижимости сведений и содержащих такие сведения документов об объектах недвижимости, расположенных на территории Республики Крым, утвержденным постановлением Совета министров Республики Крым от 01.09.2014 № 301.

Однако на сегодняшний день Госкомрегистр отказывает в регистрации прав на земельные участки, которые уже переданы в собственность (пользование) физическим и юридическим лицам до вступления Республики Крым в состав Российской Федерации в соответствии с ранее принятыми правовыми актами, ссылаясь на Порядок ведения государственного кадастра недвижимости и при этом дополнительно требуя распорядительный акт органа местного самоуправления об установлении категории и (или) вида разрешенного использования земельных участков. При этом в связи с отсутствием актуальной градостроительной документации принимать такие муниципальные правовые акты не представляется возможным, что влечет за собой отсутствие возможности регистрации прав собственности на объекты недвижимого имущества, образованных до вступления в силу федерального конституционного закона, для физических и юридических лиц, что создает массовую социальную напряженность среди землепользователей.

Учитывая вышеизложенное, необходимо на законодательном уровне в сфере регистрации прав урегулировать вопрос об осуществлении Госкомрегистром отнесения видов разрешенного использования объектов недвижимого имущества, права на которые возникли до вступления в силу федерального конституционного закона.

Неоднократно органами государственной власти и надзорными органами отмечалось неэффективное осуществление органами местного самоуправления муниципального земельного контроля.

Согласно п. 5.4 постановления Совета министров Республики Крым от 07.07.2015 № 375 «О порядке осуществления муниципального земельного контроля» (далее – постановление) при проведении плановых (рейдовых) осмотров в случае выявления нарушений муниципальные инспекторы принимают в пределах своей компетенции меры по пресечению таких нарушений, а также доводят в течение 3 рабочих дней в письменной форме до сведения руководителя (заместителя руководителя) органа муниципального земельного контроля информацию о выявленных нарушениях для принятия решения о назначении внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Пунктом 3.9 постановления указано, что внеплановая выездная проверка юридических лиц и индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), в соответствии с нормами Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». То есть основаниями для проведения внеплановой проверки являются:

возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, музейным предметам и музейным коллекциям, включенным в состав Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным, в том числе уникальным, документам Архивного фонда Российской Федерации, документам, имеющим особое историческое, научное, культурное значение, входящим в состав национального библиотечного фонда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Вместе с тем в п. 1.12 постановления сказано, что муниципальный земельный контроль осуществляется за соблюдением:

а) требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования зе-

мельных участков без документов, разрешающих в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, осуществление хозяйственной деятельности, самовольной уступки права пользования землей, а также самовольной мены земельными участками;

б) требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или о приобретении земельных участков в собственность;

в) требований земельного законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению;

г) требований земельного законодательства, связанных с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства, в указанных целях (за исключением выполнения требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности);

д) норм и правил благоустройства в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством Республики Крым.

Как показывает практика при проведении надзорных мероприятий в рамках муниципального земельного контроля, при направлении в адрес Госкомрегистра материалов плановых рейдовых осмотров (обследований) земельных участков ответом всегда является мотивированный отказ с рекомендациями проведения внеплановой проверки.

Однако проведение внеплановой проверки осуществляется только при наличии согласования с органами прокуратуры, для обращения к которым требуются основания, указанные в ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ.

По таким фактам, как нарушение положения статей ЗК РФ (использование земельного участка без государственной регистрации, использование земельного участка не по целевому

назначению), предоставить мотивированное представление на проведение внеплановой проверки в органы прокуратуры не представляется возможным по причине исчерпывающего перечня оснований указанной статьи.

Исходя из вышеизложенного, муниципалитеты предлагают следующее.

Ведение сельскохозяйственной деятельности на земельном участке без правоустанавливающих документов, как правило, производится без разработанного и утвержденного агрохимического паспорта на такой земельный участок, что может повлечь возникновение угрозы причинения вреда окружающей среде. Таким образом, в порядке межведомственного взаимодействия материалы планового рейдового осмотра (обследования) земельного участка в отношении юридических лиц предлагается направлять в Службу по земельному и фитосанитарному надзору Республики Крым для проведения дальнейших надзорных мероприятий.

При выявлении нарушений юридическими лицами земельного законодательства, указанных в подп. «б», «в», «г», «д» п. 1.12 постановления, в порядке межведомственного взаимодействия с Госкомрегістром предлагается применять подп. 3 п. 6 ст. 71¹ ЗК РФ, где в качестве информации органа местного самоуправления могут выступать материалы планового рейдового осмотра (обследования) земельного участка.

На основании вышеизложенного муниципалитеты считают необходимым внесение соответствующих дополнений в разд. 5 постановления в части использования материалов плановых рейдовых осмотров (обследований) органами муниципального земельного контроля.

При подготовке к данному мероприятию в адрес Совета муниципальных образований поступил ряд вопросов правоприменительного характера, которые мы обобщим и направим для дачи разъяснения в органы государственной власти.

А.А. Кулагин,
прокурор отдела по надзору
за исполнением законодательства
в сфере экономики и охраны природы
управления по надзору за исполнением
федерального законодательства
прокуратуры г. Севастополя

**Проблемы прокурорского надзора за исполнением
законов в сфере земельных отношений
в переходный период на территории г. Севастополя**

Испокон веков земля является главным богатством народа. Наша страна занимает первое место по размерам территории (17 млн км²).

От того, насколько бережно, рационально и ответственно мы будем использовать земельные ресурсы, зависит наше будущее.

Город Севастополь занимает юго-западную часть Крымского полуострова и его площадь составляет 86,4 тыс. га.

Протяженность морской (береговой) линии составляет 158 км, площадь земель, занятых водными объектами, составляет 1078,85 га, на территории города находятся 12 объектов особо охраняемых природных территорий, в том числе лесов общей площадью 26,2 тыс. га.

Состояние законности в сфере земельных правоотношений, которое мы наблюдали в первые месяцы после принятия Республики Крым в состав Российской Федерации, трудно признать удовлетворительным, нарушения земельного законодательства имели системный характер.

Анализ выявленных нарушений показал, что чаще всего объектом незаконных посягательств становятся земли прибрежной защитной полосы, расположенные вдоль акваторий многочисленных внутренних бухт города, пляжных зон Нахимовского района и Севастопольской зоны южного побережья Крыма, земли леса.

Наиболее распространенными нарушениями являются самовольное занятие и застройка земельных участков, использование их не по целевому назначению, строительство капитальных объ-

ектов с отклонениями от проектных значений, использование построенных объектов, в том числе для оказания платных рекреационных услуг населению, без ввода их в эксплуатацию, нарушения, связанные с приобретением прав на земельные участки.

Бесконтрольная и хаотичная застройка прибрежных территорий в определенной степени обусловлена ненадлежащим контролем в прошлом со стороны украинских органов власти, отсутствием со стороны созданных органов государственной власти города должных мер по интеграции нового субъекта Российской Федерации в экономическую и правовую системы России, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Согласно ст. 6 Федерального конституционного закона от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 6-ФКЗ) со дня принятия в Россию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов и до 1 января 2015 г. действовал переходный период, в течение которого должны быть урегулированы вопросы интеграции новых субъектов Российской Федерации в экономическую, финансовую, кредитную и правовую системы России, в систему органов государственной власти Российской Федерации.

Статьей 12.1 данного Закона, устанавливающей особенности регулирования отдельных отношений на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, фактически до 1 января 2019 г. на территориях указанных субъектов продлен процесс интеграции в правовую систему России в сферах имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

С 18 марта 2014 г. начат процесс интеграции сложившихся на территории города градостроительных отношений в правовую систему Российской Федерации. В частности, в городе заново начат процесс разработки и принятия документов территориального планирования и градостроительного зонирования в соответ-

ствии с требованиями градостроительного законодательства Российской Федерации. Но не все в этом процессе проходит гладко.

Так, до конца 2014 г., несмотря на неоднократные письма прокуратуры города, вопреки ст. 34 ЗК РФ, ст. 29 Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» не были определены органы, уполномоченные на управление и распоряжение земельными участками.

Органами исполнительной и законодательной власти города не разрабатывались и не принимались правовые акты, устанавливающие процедуру и критерии предоставления земельных участков; не разработаны региональные программы использования и охраны земель; не приняты предусмотренные ст. 66 ЗК РФ меры по проведению государственной кадастровой оценки земель; не утверждены схемы территориального планирования города, отражающие в том числе границы водоохраных зон и прибрежной защитной и береговой полос водных объектов, документация по планировке территории для размещения объектов регионального значения, региональные нормативы градостроительного проектирования и др.

Не завершалась инвентаризация земель города и объектов недвижимости, относящихся к бывшей государственной собственности Украины. Отсутствовало правовое регулирование использования земель историко-культурного назначения, лесного, природно-заповедного фондов, земель для строительства капитальных объектов, в том числе многоэтажных жилых домов на основании гражданско-правовых договоров, где землепользователями и заказчиками строительства выступали государственные органы Украины, деятельность которых после принятия Республики Крым и города Севастополя в состав Российской Федерации прекращена.

Не была урегулирована процедура регистрации прав собственности на вновь построенные объекты капитального строительства в соответствии с разрешительными и декларативными документами, полученными застройщиками в соответствии с законодательством Украины до 18 марта 2014 г.

По инициативе прокуратуры города в июле 2014 г. Законодательным Собранием города Севастополя принят Закон города

Севастополя «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории города Севастополя».

До конца 2014 г. формирование органов, ответственных за состояние использования земель и контроль по этим вопросам, не было завершено, нормативная база города не соответствовала требованиям федерального законодательства, что приводило к разбалансировке механизма государственного и муниципального контроля (надзора), его неэффективности. Как следствие – низкая эффективность работы уже созданных органов государственного надзора и муниципального контроля.

Учитывая отсутствие возможности проведения плановых проверок, основным инструментарием инспекторов являлись внеплановые выездные проверки в случаях, предусмотренных законом. В этой связи прокуратурой города Севастополя с целью реализации принципа неотвратимости наказания за совершенное противоправное деяние проводились надзорные проверки по фактам нарушений закона с привлечением работников контролирующих органов в качестве специалистов, по результатам которых по возбужденным прокурорами делам об административных правонарушениях руководителями данных органов виновные лица привлекались к административной ответственности.

Например, проведенной в мае – июне 2014 г. прокуратурой города проверкой законности реконструкции магазина по улице Капитанская, 12, на земельном участке в исторической части города, вызвавшей значительный социальных резонанс со стороны горожан, установлено, что в нарушение разрешенного вида использования земельного участка вместо реконструкции магазина застройщиком осуществлялось строительство 16-этажного многоквартирного жилого дома без соответствующего разрешения органа контроля в сфере градостроительства.

По данным фактам прокуратурой города в хозяйственный суд города Севастополя заявлен иск о сносе самовольно возведенного объекта, который судом удовлетворен, самовольно выстроенный объект снесен. Также в отношении генерального подрядчика и его руководителя за отклонение от проектных решений прокуратурой возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 9.4 КоАП РФ, по итогам рассмотрения которых органом стройнадзора правонарушители привлечены к административной ответственности на общую сумму 120 тыс. руб.

В другом случае решением Нахимовского районного суда от 28.08.2015 удовлетворен иск прокурора района о сносе самовольно вы-

строенных на территории пляжа в пос. Кача шестиэтажных капитальных строений, используемых гражданами для сезонного отдыха. 18 апреля 2017 г. решением суда апелляционной инстанции данное судебное решение оставлено без изменений.

С 2014 г. прокуратура города принимает активное участие в формировании региональной и муниципальной правовой базы, в том числе в сфере землепользования и градостроительства. Так, между прокуратурой города и Правительством Севастополя 20 августа 2014 г. подписано соглашение о взаимодействии в правотворческой деятельности. Во исполнение указанного соглашения обеспечено предоставление в прокуратуру для изучения проектов нормативных правовых актов Правительства до их принятия.

В период 2015–2016 гг. прокуратурой города отмечено формирование в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти г. Севастополя негативной практики по установлению существенных и необоснованных изъятий из федерального законодательства. Это выражается в принятии значительного количества нормативных правовых актов, которые полностью или в части противоречат действующему законодательству, не соответствуют требованиям юридической техники. Отмечены факты повторения однотипных нарушений, на которые указывалось в актах прокурорского реагирования и отрицательных заключениях прокуратуры на проекты таких актов. При этом, как правило, игнорировалась предусмотренная ст. 12.1 Закона № 6-ФКЗ процедура согласования нормативных правовых актов с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В этой связи прокуратурой города приняты меры по судебному оспариванию следующих нормативных правовых актов:

распоряжения и.о. Губернатора города Севастополя от 17.04.2014 № 46 «О запрете осуществления капитального строительства на территории г. Севастополя», которым вопреки требованиям ст. 12 Закона № 6-ФКЗ на всех застройщиков возложена обязанность получать специальное разрешение на возобновление строительных работ;

постановления Правительства Севастополя от 10.04.2015 № 277-ПП «Об утверждении порядка подготовки, согласования и утверждения плана границ земельного участка», которым осу-

ществлено прямое регулирование кадастровых отношений, установлена обязанность получать у кадастровых инженеров дополнительную платную услугу, введена новая административная процедура с наделением органов исполнительной власти города Севастополя всей полнотой усмотрения при принятии решений;

постановления Правительства Севастополя от 25.09.2015 № 912-ПП «О предоставлении земельных участков в аренду», которым Правительство Севастополя предоставило себе право передавать земельные участки сельскохозяйственного использования в аренду без торгов (единственное из всех актов согласовано с федеральным министерством).

Однако судами указанные акты оставлены в силе. По результатам анализа судебных постановлений прокуратура города пришла к выводу, что по делам об оспаривании нормативных правовых актов города Севастополя, имеющих отношение к переходному периоду, спорные вопросы об обоснованности изъятий из федерального законодательства, о соблюдении порядка согласования, о форме нормативных правовых актов толкуются в пользу субъектов нормотворчества. Данная позиция принята к сведению.

В правотворческой деятельности Правительства Севастополя выявлялись факты, которые наглядно характеризуют ее несогласованность и низкий уровень организации, отсутствие четкого централизованного руководства. Органами исполнительной власти города Севастополя не обеспечен необходимый уровень взаимодействия с федеральными органами власти, в компетенции которых находится обеспечение единства правового пространства Российской Федерации.

В связи с этим в 2015–2016 гг. прокурором города Губернатору Севастополя внесены представления об устранении нарушений законов в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти г. Севастополя.

До настоящего времени градостроительные отношения, связанные с установлением видов разрешенного использования земельных участков на территории г. Севастополя, регулируются сложным комплексом нормативных правовых актов, включающим кроме применимых в существующих условиях положений

Градостроительного кодекса Российской Федерации также законы г. Севастополя и постановления Правительства Севастополя.

Не разработаны и не утверждены первоочередные нормативные правовые акты и документы (генеральный план, правила землепользования и застройки, градостроительная документация по планировке территории), без принятия которых ограничены выделение земель и осуществление градостроительной деятельности, сохранение историко-архитектурного облика города.

По результатам прошедших 12 мая 2017 г. публичных слушаний распоряжением врио Губернатора г. Севастополя от 13.07.2017 № 310-РП проект генерального плана города отправлен на доработку.

Несмотря на приморский статус города, до настоящего времени в Единый государственный реестр недвижимости не внесены сведения о водоохранных зонах, прибрежных защитных полосах моря и их границах, что также может способствовать росту противоправных посягательств на прибрежные земельные участки.

В завершение своего доклада хочу отметить, что скорейшая интеграция г. Севастополя в правовую систему Российской Федерации, исключая установление особенностей регулирования земельных правоотношений, позволит снизить количество противоправных деяний в указанной сфере.

К.Р. Фахрутдинова,
старший помощник прокурора
г. Феодосии Республики Крым

**Основные нарушения законов, выявляемые в ходе
осуществления прокурорского надзора при распоряжении
земельными участками на территории Республики Крым**

Федеральным конституционным законом от 21.03.2014 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – Закон № 6-ФКЗ) до 1 января 2019 г. на

территориях Республики Крым и г. Севастополя установлены особенности регулирования имущественных, градостроительных, земельных и лесных отношений, а также отношений в сфере кадастрового учета недвижимости и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Документы, в том числе подтверждающие право собственности, право пользования, выданные государственными и иными официальными органами Украины, государственными и иными официальными органами Автономной Республики Крым, государственными и иными официальными органами г. Севастополя, признаются действующими без ограничения срока их действия и какого-либо подтверждения со стороны государственных органов Российской Федерации, государственных органов Республики Крым или государственных органов г. Севастополя, если иное не предусмотрено законом, а также не вытекает из самих документов или существа отношения.

До разработки и утверждения в рамках правового поля России градостроительной документации действует ранее утвержденная градостроительная документация.

Основным видом градостроительной документации, предназначенной для обоснования долгосрочной стратегии планирования и застройки территории населенного пункта на местном уровне, является генеральный план населенного пункта.

Детальный план в пределах населенного пункта уточняет положение генерального плана населенного пункта и определяет планировочную организацию и развитие части территории. Внесение изменений в детальный план территории допускается при условии их соответствия генеральному плану населенного пункта и плана зонирования территории. Анализ результатов надзорной деятельности показал, что на территории республики распространены нарушения в части противоречия детальных планов генеральным.

При этом прокуратурой в ходе изучения градостроительной документации населенного пункта были выявлены многочисленные несоответствия детального плана генеральному плану в части функционального зонирования. К примеру, детальный план предусматривал зону коммерческой деятельности на территории, отнесенной генеральным планом к территории зеленых насаждений

общего пользования. При этом на основании данного детального плана ОМС были приняты решения о выделении земельных участков. В связи с этим решение об утверждении детального плана было опротестовано. По фактам предоставления земельных участков на основании детального плана, который противоречил генеральному плану, возбуждено уголовное дело по ст. 286 УК РФ.

Выявлен факт одновременного действия на одной территории населенного пункта двух детальных планов, противоречащих друг другу в части площади и функционального зонирования. Так, при принятии решения об отказе в предоставлении земельных участков должностными лицами администрации использовался детальный план, разработанный на меньшую площадь, а решения о предоставлении в собственность принимались на основании детального плана, разработанного на территорию с большей площадью. Указанное привело к незаконной передаче в собственность земельных участков.

Кроме того, был установлен факт незаконной разработки и утверждения детального плана территории на основании корректировки генерального плана, которая до разработки и утверждения детального плана в судебном порядке была признана незаконной и отменена. Должностными лицами при завершении оформления прав на земельные участки использовался детальный план, противоречащий генеральному плану, что послужило основанием незаконной передачи в собственность земельных участков.

Завершение оформления права на земельные участки, начатого до принятия Закона № 6-ФКЗ, осуществляется на основании решений органа местного самоуправления, органа исполнительной власти о разрешении на разработку документации по землеустройству, принятых исключительно в период с 14 октября 2008 г. по 21 марта 2014 г. и действовавших на эту дату.

Основанием для отказа в предоставлении земельного участка в порядке завершения оформления прав является несоответствие места расположения объекта градостроительной документации по планировке территории (в случае предоставления земельного участка для строительства). Наибольшую часть нарушений при завершении оформления прав составляют принятые решения в порядке завершения оформления прав на земельные

участки в нарушение действующей градостроительной документации.

При рассмотрении заявлений граждан и юридических лиц уполномоченным органом местного самоуправления в сфере градостроительства и архитектуры дается заключение, являющееся основанием принятия органом местного самоуправления решения о предоставлении земельного участка. В связи с этим при проведении проверок особое внимание следует обращать на достоверность представленных указанным органом сведений.

Достоверность представленных сведений можно проверить с помощью Информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, представляющей собой организованный в соответствии с требованиями ст. 56 ГрК РФ систематизированный свод документированных сведений о развитии территорий, об их застройке, о земельных участках, об объектах капитального строительства и иных необходимых для осуществления градостроительной деятельности сведений.

При исследовании графической выкопировки из системы ИСОГД можно установить фактическое размещение земельного участка согласно действующей градостроительной документации и определить наличие оснований, исключающих возможность предоставления земельного участка в собственность.

Кроме того, в ходе проведенных проверок установлены факты завершения прав на основании решений, срок действия которых истек, либо решений, принятых до 14 октября 2008 г., завершения оформления прав на земельные участки с большей площадью, чем предусмотрена в решениях органов местного самоуправления.

В соответствии с законодательством права аренды земельного участка, возникшие до вступления в силу Закона № 6-ФЗ, соответствуют правам аренды, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем положения договора аренды земельного участка, заключенного до вступления в силу Закона № 6-ФЗ и зарегистрированного в действовавшем на момент заключения такого договора порядке, применяются в части, не противоречащей Гражданскому кодексу Российской Федерации (далее – ГК РФ) и Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ).

Типичными нарушениями при переоформлении права аренды являются факты переоформления права аренды на территорию общего пользования.

Анализ положений ГК РФ в совокупности с нормами ГрК РФ и ЗК РФ позволяет сделать вывод о том, что расположение земельного участка на территории общего пользования препятствует его предоставлению в аренду, поскольку передача такого объекта во временное владение и пользование исключает возможность реализации гражданами права на свободное нахождение на таком участке. При передаче в аренду земельного участка общего пользования единственным пользователем земли может быть только арендатор, что противоречит правовому режиму земель общего пользования. Правовая позиция о недопустимости предоставления в пользование конкретному лицу территорий общего пользования подтверждена выводами Верховного Суда Российской Федерации, содержащимися в определении, а также сложившейся арбитражной практикой.

Кроме того, в ходе проведенных проверок в части переоформления права аренды установлены факты изменения обязательных условий договора, в частности изменение площади, конфигурации, целей предоставления земельного участка при переоформлении права ранее заключенного договора аренды, что фактически является завуалированной формой предоставления земельного участка с целью избежания аукционной процедуры предоставления земельных участков.

Установлены также факты переоформления договора аренды юридическому лицу, не являющемуся правопреемником юридического лица, у которого ранее возникло соответствующее право.

До принятия (утверждения) в рамках правового поля Российской Федерации градостроительной документации установление категории земель и (или) вида разрешенного использования земельных участков осуществляется в соответствии с разрешенным использованием земельных участков, указанным в правоустанавливающих документах, и Таблицей соотнесения видов разрешенного использования земельных участков и категорий земель, утвержденной постановлением Совета министров Республики Крым.

В ходе проведенных проверок установлены факты изменения вида разрешенного использования земельного участка, завуалированные под процедуру установления вида разрешенного использования.

Так, в нарушение действующего законодательства (без проведения процедуры публичных слушаний) имели место факты изменения вида разрешенного использования – «строительство и обслуживание гаража» на другие виды разрешенного использования – «индивидуальное жилищное строительство» (код 2.1), «малоэтажная жилая застройка» (код 2.2), «блокированная жилая застройка» (код 2.3), «среднеэтажная жилая застройка» (код 2.5), «гостиничное обслуживание» (код 4.7).

Кроме того, установлены факты изменения ранее установленного вида разрешенного использования – «рекреация» на «малоэтажную застройку» (код 2.1), «среднеэтажную застройку» (код 2.5), «гостиничное обслуживание» (код 4.7), «многоэтажную жилую застройку» (высотная застройка) (код 2.6).

Указанные действия должностных лиц в свою очередь приводят не только к изменению градостроительного облика городов и легализации незаконных строений, а также к изменению нормативной (кадастровой) стоимости земельного участка и изменению порядка начисления арендной платы за пользование земельным участком.

Так, при изменении вида разрешенного использования с «рекреации» на «многоэтажное жилищное строительство» в 6 раз уменьшается размер годовой арендной платы.

Каждое выявленное нарушение требует детального анализа с целью определения конкретных мер реагирования, принятие которых позволит устранить нарушения закона. С этой целью необходимо использовать весь комплекс мер реагирования, начиная от возможности принесения протестов, внесения представлений до направления в суд исковых заявлений.

И в каждом случае выявления незаконных действий ОМС необходимо давать уголовно-правовую оценку.

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

В завершение мероприятия хотел бы поблагодарить наших коллег за организацию и проведение научно-практического семинара на актуальную для территории Республики Крым и города Севастополя тему.

Всех выступающих хочу поблагодарить за интересные, содержательные и живые доклады.

Обращаясь к своим коллегам, представителям органов контроля (надзора) и местного самоуправления, хочу еще раз обратить внимание на необходимость проведения данной работы на системной основе и на то, что наши действия, направленные на пресечение нарушений в сфере земельных правоотношений, все-таки должны быть своевременными и эффективными, нацеленными на защиту не только государственных, но и общественных интересов.

Сегодняшний семинар был организован в рамках оказания методической помощи. Мы будем на практике использовать озвученную в ходе его проведения информацию.

Благодарю всех за участие!

О.А. Камшилов,
прокурор Республики Крым

Содержание

Приветственные слова участникам конференции

<i>Капинус О.С.</i> , ректор Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации.....	3
<i>Сомов К.С.</i> , начальник управления Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Южном федеральном округе.....	7
<i>Камшилов О.А.</i> , прокурор Республики Крым.....	9

Доклады и выступления

<i>Латынин О.А.</i> Актуальные вопросы применения земельного законодательства Российской Федерации на территории Республики Крым.....	10
<i>Бойко И.В.</i> О практике прокурорского надзора за исполнением законодательства Российской Федерации при распоряжении земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.....	15
<i>Субанова Н.В.</i> Участие прокуроров в административном преследовании за нарушения в сфере земельных отношений.....	21
<i>Овчарова Я.Г.</i> Особенности правового регулирования земельных отношений на особо охраняемых территориях и землях лесного фонда.....	28
<i>Костюк А.Г.</i> Правоприменительная практика при возбуждении дел об административных правонарушениях в сфере землепользования.....	35
<i>Дымов Д.П.</i> Проблемные вопросы, возникающие в сфере земельных отношений с учетом особенностей их регулирования на территории Республики Крым.....	41
<i>Насонов Ю.Г.</i> Участие прокуроров в рассмотрении судами общей юрисдикции дел в сфере земельных отношений.....	48
<i>Боброва О.В.</i> Процессуальные особенности и практика участия прокуроров в арбитражном процессе по делам искового производства и делам, возникающим из иных публичных правоотношений, в сфере землепользования.....	56

<i>Голосова Р.И.</i> Проблемные вопросы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере земельных отношений.....	66
<i>Кулагин А.А.</i> Проблемы прокурорского надзора за исполнением законов в сфере земельных отношений в переходный период на территории г. Севастополя.....	76
<i>Фахрутдинова К.Р.</i> Основные нарушения законов, выявляемые в ходе осуществления прокурорского надзора при распоряжении земельными участками на территории Республики Крым.....	82
Заключительное слово	88

**Проблемы правового регулирования
земельных отношений и практика
рассмотрения земельных споров судами**

*Сборник материалов
научно-практического семинара*

(г. Симферополь, 29 августа 2017 г.)

Подписано в печать 20.10.2017.
Тираж 150 экз.

Формат 60x90/16.

Печ.л. 5,7.

Заказ 39.

Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации
123022, Москва, ул. 2-я Звенигородская, 15