

УДК 349.04

## ИНСТИТУТ МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В ЗЕМЕЛЬНОЙ СФЕРЕ: АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Аблякимова Э. Э.

Крымский филиал ФГБОУВО «РГУП»

Муниципальный контроль в сфере надлежащего использования земельных ресурсов субъектами осуществляется в форме проверок, которые проводятся в соответствии с планами, утверждаемыми в порядке, установленном специально уполномоченными органами, а также в форме внеплановых проверок с соблюдением прав и законных интересов организаций и граждан.

Анализ правоприменительной практики указывает на ряд причин правонарушений в исследуемой сфере. Это и умышленная деятельность, игнорирующая правовые предписания и отсутствие должного уровня знаний в сфере земельного законодательства у должностных лиц.

Бесспорно, нормы Земельного Кодекса РФ непросты как с теоретической, так и с точки зрения их практического применения. Наличие пробелов в праве, правовых коллизий, требуют от федерального и регионального законодателей повышения качества принимаемых нормативно-правовых актов, тоже самое требование лежит в сфере муниципального правотворчества в сфере земельных отношений.

Стоит согласиться с утверждением, что: зачастую принимаемые законы обеспечивают лишь фрагментарное регулирование, а также из-за недостаточной проработанности постоянно требуют актуализации и дополнений. Стоит также указать на неприемлемость модели, возлагающей ответственность на государственные и муниципальные органы в земельной сфере и их должностных лиц. Представляется, что возмещение указанными субъектами только прямого ущерба явно недостаточно поскольку косвенный ущерб в рамках рассмотрения таких дел не менее значителен, а что самое страшное создается атмосфера не урегулированности правом ряда общественных отношений. Помимо эффективного правового регулирования необходимо повышение профессиональной и правовой культуры государственных и муниципальных служащих разного уровня. Вместе с тем, необходимо расширять полномочия муниципальных органов.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, контроль, муниципальный контроль, земельные отношения, земельные ресурсы, правоприменительная практика.

Институт местного самоуправления входит в число основ государственного строя РФ. Среди полномочий муниципальных органов особое место занимает полномочие в сфере регулирования земельных отношений, в том числе и в рамках осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

По мнению Ю.С. Михалычева, «реальные проблемы правотворческого, правореализационного и теоретического характера, возникшие на местном уровне управления в связи с реформированием системы местного самоуправления, разграничением государственной собственности на землю, формированием новых границ муниципальных образований, обуславливают потребность совершенствования конституционно-правового регулирования полномочий в сфере земельных отношений на федеральном, региональном и муниципальном уровнях» [1, с. 64].

Статья 11 Земельного кодекса РФ определяет полномочия органов местного самоуправления. «К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, раз-

работка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель. Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности» [2].

Мероприятия по переходу земель в частную собственность, к сожалению, привели к просчетам в учете земель различных категорий назначения и известному ослаблению государственных и муниципальных контрольных механизмов.

Позитивную динамику в исследуемой сфере указывает С.А. Липски: «изучая земли сельхозназначения как особо ценные, делает вывод, что за пять лет суды признали собственностью муниципалитетов... более 90% от того, что было изначально заявлено как не востребовавшие доли» [3, с. 20-23].

В рамках данной деятельности значительное количество земельных участков перешло в муниципальную собственность, а значит осуществляются надлежащие мероприятия по контролю за целевым использованием земель и недопущению истощения земель сельхоз назначения [4, с. 267-273]. Правоприменительные акты рисуют картину наиболее распространённых правонарушений в данной сфере и при этом дают возможность установить причины и обстоятельства, способствовавшие совершению правонарушения.

Огромное значение имеет полномочие муниципалитетов, описанное в главе 7.1 Земельного Кодекса РФ относительно возможности изъятия участков в публичных интересах. В последнее время появилась масштабная практика по данному вопросу: например, в Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.06.2022 N Ф09-4653/20 по делу N А50-18202/2019 [5, с. 267-273].

Департамент обратился в Арбитражный суд Пермского края с иском к предпринимателю Данояну В.В. об изъятии для муниципальных нужд земельного участка с кадастровым номером 59:32:3430001:2505 площадью 2408 кв. м, расположенного по адресу: Пермский край, Пермский район, Фроловское сельское поселение, примерно в 1,1 км от д. Бахаревка (далее – спорный земельный участок), о прекращении права собственности ответчика на земельный участок, признании права собственности муниципального образования город Пермь на указанный земельный участок, об установлении цены выкупа земельного участка в размере 2 280 000 рублей. В иске истцом также изложено требование об указании в решении, что решение суда является основанием для прекращения права собственности ответчика на земельный участок с кадастровым номером 59:32:3430001:2505, регистрации права собственности муниципального образования город Пермь на земельный участок в Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Пермскому краю.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: общество с ограниченной ответственностью «Старт», муниципальное казенное учреждение «Пермблагоустройство» (далее – МКУ «Пермблагоустройство»), общество с ограниченной ответственностью «Оценка-Консалтинг».

Решением суда первой инстанции от 28.03.2020 исковые требования удовлетворены частично. Суд изъясил у предпринимателя Данояна В.В. в пользу муниципального образования «город Пермь» для муниципальных нужд спорный земельный

участок. Размер возмещения за изымаемый земельный участок, включающий в себя рыночную стоимость земельного участка и убытки, причиненные собственнику в результате его изъятия, установлен судом в общей сумме 6 749 072 руб. В остальной части порядок изъятия определен в соответствии с соглашением об изъятии объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд города Перми, направленным письмом департамента от 26.02.2019 N 21-01-07-И-1071. Право собственности предпринимателя Данояна В.В. на спорный земельный участок прекращено в связи с переходом права собственности к муниципальному образованию «город Пермь». В остальной части в удовлетворении иска отказано.

Постановлением суда апелляционной инстанции от 18.06.2020 решение оставлено без изменения. Постановлением Арбитражного суда Уральского округа от 21.10.2020 решение от 28.03.2020 и постановление от 18.06.2020 отменены, дело направлено на новое рассмотрение в Арбитражный суд Пермского края.

При новом рассмотрении решением Арбитражного суда Пермского края от 28.10.2021 иск удовлетворен частично. Суд решил: изъять земельный участок с кадастровым номером 59:32:3430001:2505 у предпринимателя Данояна В.В. для муниципальных нужд в пользу муниципального образования город Пермь, установить размер возмещения за изымаемый земельный участок, включающий в себя рыночную стоимость земельного участка и убытки, причиненные собственнику в результате его изъятия, в общей сумме 12 402 743 руб. 46 коп. Порядок изъятия судом определен в соответствии с соглашением об изъятии объектов недвижимого имущества для муниципальных нужд города Перми, направленном письмом Департамента от 26.02.2019 N 21-01-07-И-1071. Право собственности Данояна В.В. на земельный участок с кадастровым номером 59:32:3430001:2505 прекращено в связи с переходом права собственности к муниципальному образованию город Пермь. В удовлетворении остальной части иска отказано.

Постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.01.2022 решение суда оставлено без изменения.

Не согласившись с решением суда первой инстанции от 28.10.2021 и постановлением апелляционного суда от 24.01.2022, департамент обратился в Арбитражный суд Уральского округа с кассационной жалобой, в которой, ссылаясь на несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам дела и имеющимся в деле доказательствам, нарушение норм материального права (ч. 1 ст. 288 АПК РФ), просит обжалуемые судебные акты отменить.

Департамент считает, что суды необоснованно пришли к выводу о том, что в состав возмещения убытков в связи с изъятием земельного участка подлежит включению стоимость слоев грунта. В обоснование довода, заявитель ссылается на п. 6 ст. 279 ГК РФ, ст. 56.6 ЗК РФ, указывает, что гравийная смесь не относится к объектам недвижимости, а используется при необходимости выравнивания или изменения ландшафтных особенностей земельного участка, входит в состав земельного участка как его неотделимая часть. Ссылаясь на аудиозапись судебного заседания, заявитель отмечает, что экспертами указано на невозможность установления факта того, каким способом сформированы слои грунта над аргиллитом, естественным или искусственным. Принимая во внимание, установленную судом формальность подписания должностными лицами акта об объемах используемых материалов, департамент считает, что ответчик не доказал наличие на изымаемом земельном

участке гравия в указанном им объеме. Истец полагает, что в материалах дела отсутствуют документы, свидетельствующие о том, что силами ответчика произведено изменение ландшафта земельного участка.

В отзыве на кассационную жалобу предприниматель Даноян В.В., против доводов кассационной жалобы возражает, считая их несостоятельными, просит судебные акты оставить без изменения, кассационную жалобу без удовлетворения.

Проверив законность обжалуемых судебных актов в пределах доводов заявителя кассационной жалобы в порядке, предусмотренном статьей 286 АПК РФ, суд кассационной инстанции не находит оснований для их отмены.

Из пояснений ответчика суды установили, что до 29.10.2018 спорный земельный участок использовался под стоянку большегрузного автотранспорта.

Истцом подготовлено и направлено ответчику соглашение об изъятии объекта недвижимого имущества для муниципальных нужд города Перми в отношении земельного участка с кадастровым номером 59:32:3430001:2505 с предложением заключить соглашение об изъятии земельного участка для муниципальных нужд г. Перми с ценой выкупа 2 280 000 руб., определенной на основании подготовленного обществом «Оценка-Консалтинг» отчета N 18/520 по состоянию на 25.12.2018.

Ответчик 13.03.2019 выразил свое несогласие с заключением соглашения на предложенных условиях, сослался на подготовленный предпринимателем Козыревой О.В. отчет от 15.10.2018 N 438/О-18, предложил указать сумму компенсации 11 592 434 руб. Кроме того, указал на необходимость компенсации утраты доходов вследствие заключения от соглашения о сервитуте от 29.10.2018 в сумме 378 525,33 руб. Суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о наличии оснований для удовлетворения исковых требований в части. Определяя размер возмещения за изымаемый земельный участок, суды руководствовались результатами проведенной по делу судебной экспертизы, в соответствии с которой рыночная стоимость земельного участка составляет 3 742 000 руб., размер упущенной выгоды по состоянию на декабрь 2019 г. - 2 920 072 руб., размер убытков, причиненных с несением расходов на поиск аналогичного земельного участка – 87 000 руб., в указанной части иск судами удовлетворен.

В части возложения на департамент обязанности компенсировать стоимость ранее находящегося на земельном участке гравия, судами первой и апелляционной инстанций отказано, при этом суды исходили из отсутствия доказательств того, что спорный гравий являлся частью земельного участка, его неотделимым улучшением.

Суд кассационной инстанции поддержал вывод судов об определении рыночной стоимости изымаемого земельного участка в размере 3 742 000 руб., размера упущенной выгоды в сумме 2 920 072 руб., размера убытков, связанных с несением расходов на поиск аналогичного земельного участка, в сумме 87 000 руб.

Между тем, суд округа не согласился с выводами судов в части отказа в удовлетворении требований истца о взыскании стоимости ранее находящегося на земельном участке гравия, указав, что в материалах дела не имеется документов, подтверждающих изложенные судами пояснения сторон как об использовании гравия при строительстве водоочистных сооружений, так и о вывозе гравия застройщиком, принятые судами за основу при совершении выводов о недоказанности факта наличия гравия на земельном участке. При этом, судом округа отмечено, что экспертное

заключение, которым установлены факт наличия на земельном участке гравийного покрытия и его стоимость, принято судами в качестве надлежащего доказательства по делу. Суд кассационной инстанции отменил ранее принятые по делу судебные акты применительно к частям 1, 3 ст. 288 АПК РФ.

Частично удовлетворяя иски, требования при новом рассмотрении, суды первой и апелляционной инстанций обоснованно исходили из пп.1,3,5,6 ст.279 ГК РФ, п. 2. ст. 55 ЗК РФ, п.1,4 ст.56.6 ЗК РФ

Согласно правовой позиции, изложенной в п. 28 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24.03.2005 N 11 «О некоторых вопросах, связанных с применением земельного законодательства», рыночная стоимость земельного участка согласно ст. 66 ЗК РФ устанавливается в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 N 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в РФ». При определении размера возмещения в него включаются рыночная стоимость земельных участков, право частной собственности на которые подлежит прекращению, или рыночная стоимость иных прав на земельные участки, подлежащих прекращению, убытки, причиненные изъятием земельных участков, включая убытки, возникающие в связи с невозможностью исполнения правообладателями таких земельных участков обязательств перед третьими лицами, в том числе основанных на заключенных с такими лицами договорах, и упущенная выгода, которые определяются в соответствии с федеральным законодательством.

Если правообладатель изымаемого земельного участка не заключил соглашение об изъятии, в том числе по причине несогласия с решением об изъятии у него земельного участка, допускается принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Принудительное изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд осуществляется по решению суда. Иск о принудительном изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд может быть предъявлен в суд в течение срока действия решения об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд (ст. 282 ГК РФ).

Согласно п. 7 Обзора судебной практики по делам, связанным с изъятием для государственных или муниципальных нужд земельных участков в целях размещения объектов транспорта (утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 10.12.2015), при рассмотрении судом дела о выкупе земельного участка выкупная цена определяется исходя из рыночной стоимости земельного участка на момент рассмотрения спора.

В целях разрешения возникших у сторон разногласий по определению выкупной цены изымаемого для муниципальных нужд недвижимого имущества судом первой инстанции назначена экспертиза.

Суд установил, что собственником земельного участка в целях организации стоянки был выровнен ландшафт, что подтверждено фото территории, в том числе при строительстве.

Таким образом, в ходе проведения экспертизы в составе насыпного грунта, уложенного на естественное основание, использованного при осуществленном улучшении (выравнивании) ландшафта земельного участка, выявлен гравийный грунт.

С учетом указанного заключения суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что ответчиком осуществлено улучшение (выравнивание)

земельного участка, посредством насыпания слоев грунта на естественное основание, сметная стоимость грунта в ценах на 2 квартал 2016 года по данным трех вскрытий (выполненных в местах, указанных в определении суда) составляет 5 968 480 руб. 12 коп.

Исследовав и оценив представленные в материалы дела доказательства в порядке, предусмотренном ст. 71 АПК РФ, суды первой и апелляционной инстанций пришли к обоснованному выводу о том, что размер компенсации за изъятие земельного участка у ответчика с учетом фактического состояния подложки на естественный грунт составляет 12 402 743 руб. 46 коп. (3 742 000 руб. + 2 920 072 руб. + 87 000 руб. + 5 653 671 руб. 46 коп.), в связи с чем правомерно установили размер возмещения за изымаемый земельный участок в указанной сумме.

Суд постановил: решение Арбитражного суда Пермского края от 28.10.2021 по делу N А50-18202/2019 и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24.01.2022 по тому же делу оставить без изменения, кассационную жалобу Департамента земельных отношений администрации города Перми – без удовлетворения.

Контрольные мероприятия показали, что в нашем государстве существует значительное количество земельных участков, право собственности на которых не оформлена надлежащим образом, однако к государственной и муниципальной собственности данные участки отнести также не представляется возможным.

Далее проанализируем Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2021 N 308-ЭС20-10325 по делу N А32-24966/2017 [6], в котором в качестве требования указывается признание недействительными аукциона и договора купли-продажи земельного участка, применении последствий недействительности сделки. Обстоятельства дела заключались в том, что истец ссылается на то, что торги в форме аукциона проведены с нарушением действующего законодательства субъекта РФ, устанавливающего запрет на приватизацию земельных участков сельскохозяйственного назначения. Решение суда заключалось в отказе удовлетворения требований, поскольку при наличии установленного при рассмотрении дела права ответчика на приобретение спорного участка не имеется оснований полагать, что предоставление ответчику данного участка повлекло нарушение публичных интересов, прав муниципального образования либо неопределенного круга лиц.

Анализ правоприменительной практики указывает на ряд причин правонарушений в исследуемой сфере. Это и умышленная деятельность игнорирующая правовые предписания и отсутствие должного уровня знаний в сфере земельного законодательства у должностных лиц.

Бесспорно, нормы Земельного Кодекса РФ непросты как с теоретической, так и с точки зрения их практического применения. Наличие пробелов в праве, правовых коллизий, требуют от федерального и регионального законодателей повышение качества принимаемых нормативно-правовых актов, тоже самое требование лежит в сфере муниципального правотворчества в сфере земельных отношений.

Стоит согласиться Н.Ю. Науменко, утверждающим, что: «зачастую принимаемые законы обеспечивают лишь фрагментарное регулирование, а также из-за недостаточной проработанности постоянно требуют актуализации и дополнений» [7, с. 65-69]. Стоит также указать на неприемлемость модели, возлагающей ответствен-

ность на государственные и муниципальные органы в земельной сфере и их должностных лиц. Представляется, что возмещение указанными субъектами только прямого ущерба явно недостаточно поскольку косвенный ущерб в рамках рассмотрения таких дел не менее значителен, а что самое страшное создается атмосфера не урегулированности правом ряда общественных отношений. Помимо эффективного правового регулирования необходимо повышение профессиональной и правовой культуры государственных и муниципальных служащих разного уровня. Вместе с тем, необходимо расширять полномочия муниципальных органов, поскольку доктринально эти органы являются наиболее «близкими к народу».

**Список литературы:**

1. Михалычева Ю.С. Полномочия органов местного самоуправления в сфере земельных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. – С. 64
2. "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 14.07.2022) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.10.2022) // Российская газета. N 211-212, 30.10.2001.
3. Липски С.А. Проблема общей долевой собственности на сельскохозяйственные угодья и полномочия муниципалитетов в указанной сфере // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2020 N 3. С. 20 - 23.
4. Симонян К.Р. Земельный участок как правовая дефиниция: текущие состояние и перспективы // Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки №4. 2022. С.267-273
5. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.06.2022 N Ф09-4653/20 по делу N А50-18202/2019 // СПС Консультант Плюс
6. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2021 N 308-ЭС20-10325 по делу N А32-24966/2017//СПС Консультант Плюс
7. Науменко Н.Ю. Добросовестность в сфере государственного управления и законодательного процесса в земельных правоотношениях // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. N 1 (128). С. 65 - 69.
8. Аверьянова Н.Н. Полномочия местных органов власти в сфере управления земельными отношениями // Ленинградский юридический журнал. 2012. N 3. С. 59 - 63.

**Ablyakimova E. E. Institute of Municipal Control in the Land Sphere: Analysis of Law Enforcement Practice** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 1. – P. 393-400.

Municipal control in the field of proper use of land resources by subjects is carried out in the form of inspections, which are carried out in accordance with plans approved in the manner established by specially authorized bodies, as well as in the form of unscheduled inspections in compliance with the rights and legitimate interests of organizations and citizens.

An analysis of law enforcement practice indicates a number of causes of offenses in the area under study. This is a deliberate activity that ignores legal requirements and the lack of proper knowledge in the field of land legislation among officials.

Undoubtedly, the norms of the Land Code of the Russian Federation are not simple both from the theoretical and from the point of view of their practical application. The presence of gaps in the law, legal conflicts, require federal and regional legislators to improve the quality of adopted regulatory legal acts. The same requirement lies in the field of municipal lawmaking in the field of land relations.

It is worth agreeing with the statement that: often adopted laws provide only fragmentary regulation, and also, due to insufficient elaboration, constantly require updating and additions. It is also worth pointing out the unacceptability of a model that imposes responsibility on state and municipal bodies in the land sector and their officials. It seems that the compensation of only direct damage by the specified subjects is clearly not enough, since the indirect damage in the framework of the consideration of such cases is no less significant, and what is most terrible, an atmosphere of unregulated law of a number of social relations is created. In addition to effective legal regulation, it is necessary to improve the professional and legal culture of state and municipal employees at various levels. At the same time, it is necessary to expand the powers of municipal bodies.

**Key words:** local self-government, control, municipal control, land relations, land resources, law enforcement practice.

**Spisok literatury:**

1. Mikhalycheva YU.S. Polnomochiya organov mestnogo samoupravleniya v sfere zemel'nykh otnosheniy: dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2007. - S.64
2. "Zemel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii" ot 25.10.2001 N 136-FZ (red. ot 14.07.2022) (s izm. i dop., vstup. v silu s 13.10.2022)//Rossiyskaya gazeta. N 211-212, 30.10.2001.
3. Lipski S.A. Problema obshchey dolevoy sobstvennosti na sel'skokhozyaystvennyye ugod'ya i polnomochiya munitsipalitetov v ukazannoy sfere // Munitsipal'naya sluzhba: pravovyye voprosy. 2020 N 3. S. 20 - 23.
4. Simonyan K.R. Zemel'nyy uchastok kak pravovaya definitsiya: tekushchiye sostoyaniye i perspektivy.// Uchenyye zapiski Krymskogo federal'nogo universiteta imeni V.I. Vernadskogo. Yuridicheskiye nauki №4. 2022. S.267-273
5. Postanovleniye Arbitrazhnogo suda Ural'skogo okruga ot 20.06.2022 N F09-4653/20 po delu N A50-18202/2019.//SPS Konsul'tant Plyus
6. Opredeleniye Sudebnoy kollegii po ekonomicheskim sporam Verkhovnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 21.01.2021 N 308-ES20-10325 po delu N A32-24966/2017//SPS Konsul'tant Plyus
7. Naumenko N.YU. Dobrosovestnost' v sfere gosudarstvennogo upravleniya i zakonodatel'nogo protsessa v zemel'nykh pravootnosheniyakh // Nauka i obrazovaniye: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravleniye. 2020. N 1 (128). S. 65 - 69.
8. Aver'yanova N.N. Polnomochiya mestnykh organov vlasti v sfere upravleniya zemel'nymi otnosheniyami // Leningradskiy yuridicheskiy zhurnal. 2012. N 3. S. 59-63