

Пресечение нарушений законодательства при распоряжении земельными ресурсами

От редакции

В предлагаемой читателям статье рассмотрены задачи, поставленные перед прокуратурой страны по обеспечению эффективного надзора за исполнением законов в экологической сфере, в том числе по охране атмосферного воздуха, вод, лесов, почв, недр, объектов растительного и животного мира, водных биологических ресурсов, особо охраняемых природных территорий, по обращению с отходами и рациональному использованию природных ресурсов и т. п.

Ольга БОБРОВА

Земля – это огромный театр, в котором одна и та же трагедия играется под различными названиями.

Вольтер

В соответствии со Стратегией национальной безопасности, утверждённой Указом Президента России от 2 июля 2021 г. № 400 [1], с учётом долгосрочных тенденций развития ситуации в Российской Федерации и в мире её национальными интересами на современном этапе кроме поименованных

БОБРОВА Ольга Викторовна – кандидат юридических наук, зав. отделом научной информации и издательской деятельности Университета прокуратуры РФ. E-mail: bogomazova@mail.ru

Ключевые слова: стратегия национальной безопасности, Конституция РФ, земельные ресурсы, прокуратура.

¹ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

закрепляется охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата.

Правовую основу Стратегии составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», другие федеральные законы, иные правовые акты Президента России.

Целями обеспечения экологической безопасности и рационального природопользования являются:

- обеспечение качества окружающей среды, необходимого для благоприятной жизни человека;
- сохранение и восстановление природной среды;
- сбалансированное природопользование;
- смягчение негативных последствий изменения климата (ст. 82 Стратегии).

Как особо отмечено в ст. 78 Стратегии, хищническое использование природных ресурсов ведёт к деградации земель и снижению плодородия почв, дефициту водных ресурсов, ухудшению состояния морских экосистем, уменьшению ландшафтного и биологического разнообразия. Усиливается загрязнение окружающей среды, что влечёт за собой снижение качества жизни человека.

Многие страны испытывают нехватку природных ресурсов.

Земля никогда не возвращает без излишка то, что получила.

Цицерон

На этом фоне можно продемонстрировать некоторые аспекты, связанные с законностью распоряжения земельными ресурсами.

Напомним, что Декрет о земле^{*} безотлагательно определил отношение советской власти к частной собственности, к наёмному труду. Эти постулаты надолго стали принципами земельной политики СССР и стран социализма.

Согласно Земельному кодексу СССР от 1 июля 1970 г. [2] государственная собственность на землю сыграла огромную роль в обеспечении победы социализма в СССР. Она создала возможность наиболее целесообразного размещения всех отраслей народного хозяйства и явилась одним из важнейших условий перехода к социалистическим формам землепользования.

² <http://government.ru/docs/all/95764/>

^{*} Один из первых декретов советской власти, принятый на Втором Всероссийском съезде советов 26 октября (8 ноября по новому стилю) 1917 г.

Задачами Земельного кодекса Российской Советской Федеративной Социалистической Республики являлось:

- регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования земель;
- создание условий повышения их эффективности;
- охрана прав социалистических организаций и граждан;
- укрепление законности в области земельных отношений³.

Право собственности на землю на цивилистическом уровне было воз-

вращено законодателем в Конституции 1993 г.

Таким образом, земля как объект гражданско-правового оборота приобрела правовое закрепление с учётом особенностей национального законодательства, которое постоянно претерпевает изменения.

В настоящее время регулирование земельных правоотношений имеет межотраслевой характер как с позиции основных кодифицированных правовых актов, так и с учётом участия в правотворчестве органов публичной власти [3].

В споре за земельный вопрос есть лишь один проигравший – государство.

О. Боброва

Учитывая особую важность отношений по использованию и обороту земли Конституционным Судом РФ высказано достаточно много позиций относительно правовой регламентации правоотношений, связанных с правообладанием и отчуждением земельных участков.

В частности (из числа последних толкований), согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности её многонационального народа, могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности; при этом условия и порядок пользования землёй определя-

ются на основе федерального закона, а лесное законодательство относится к предметам совместного ведения России и её субъектов (ст. 9; ст. 36, ч. 3; ст. 72, п. «к» ч. 1).

Принимая во внимание особую ценность природных ресурсов для нынешнего и будущих поколений, соединённых общей судьбой на своей земле (преамбула Конституции Российской Федерации), правовое регулирование в этой сфере должно, как указывал Конституционный Суд Российской Федерации, основываться на принципе приоритета публичных интересов, предполагающем, в частности, обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное

³ Боброва О. В. [и др.]. Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений. Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2019.

* Современное законодательство следует этому принципу.

воспроизводство; ответственность субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдением установленного лесным законодательством правопорядка и их публичные обязательства по восполнению части лесного фонда, утраченной в результате хозяйственной деятельности (постановление от 25 октября 2016 г. № 21-П, определение от 15 января 2015 г. № 5-О и др.).

Гарантируя в России единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержку конкуренции, свободу экономической деятельности, признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, Конституция Российской Федерации относит к числу прав и свобод, признание, соблюдение и защита которых являются обязанностью государства, право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещённой законом экономической деятельности (ст. 2 и 8; ст. 34, ч. 1). Закрепляя фундаментальные основы экономической свободы, она одновременно исходит из того, что эта свобода осуществляется в границах, которые установлены законом, а за субъектами экономических отношений всегда остаётся выбор юридических условий и принятие объективных рисков, связанных с конкретной хозяйственной деятельностью (определения Конституционного Суда РФ от 5

мая 2011 г. № 924-О-О, от 11 апреля 2019 г. № 866-О и др.) [4].

Согласно позиции Генерального прокурора И. Краснова, «государственная политика в области охраны окружающей среды нацелена на сохранение экологического и ресурсного потенциала страны и вместе с тем призвана обеспечивать реализацию прав граждан на достойные условия жизни» [5].

Сохраняя и приумножая традиции государственной целостности, в том числе в вопросах законности использования и распоряжении естественными ресурсами, органы прокуратуры вносят весомый вклад, выполняя такую задачу. Там, где не удаётся добиться мерами прокурорского реагирования, вытекающими из «Общенадзорной деятельности», избираются иные адекватные меры прокурорского реагирования.

Отметим, что нередко факты оспаривания актов прокурорского реагирования (решений и действий) в суды.

Так, общество с ограниченной ответственностью «СИТЭК» инициировало пересмотр в Верховный Суд РФ стоявших судебных актов по делу № А67-1443/2020, постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 16 ноября 2020 г. и постановление Арбитражного суда **Западно-Сибирского округа** от 18 марта 2021 г. по тому же делу по заявлению общества к прокуратуре Парабельского района Томской области, прокурору Парабельского района Томской области Соболеву С. В., прокуратуре Томской области о признании недействительным представления от 22 января 2020 г. Признавая представление соответствующим действующему законодательству, суды руководствовались положениями Водного

⁴ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350896/

⁵ <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=66718559>

кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Как следует из судебных актов, представлением прокурора Парабельского района Томской области от 22 января 2020 г. № 57ж-2019, вынесенным по результатам проверки обращения гражданина ООО «СИТЭК» предписано устранить нарушение законодательства об окружающей среде и о пользовании водными объектами, выразившееся в размещении на земельном участке, расположенном в береговой полосе р. Чигас ёмкостей (цистерн) для перевозки сжиженного углеводородного газа (II класс опасности) в количестве 74 шт. На общество, в частности, возложена обязанность незамедлительно вывезти ёмкости с земельного участка, рассмотреть вопрос о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности [6].

Участие прокурора в судах по делам в сфере земельных отношений следует рассматривать как *деятельность органов прокуратуры, в соответствии с отведённой законодателем компетенцией, по инициированию и участию в делах, связанных с земельным правонарушением**.

Обращение прокурора в суд с исковым заявлением, как показывает традиционная практика, является правовым инструментом, основанным на нормах материального и процессуального права с целью обеспечения законности, важнейшим способом защиты имущественных интересов субъектов гражданского оборота, включая публично-правовые образования.

В научной литературе существуют разные подходы к определению земельных правоотношений.

По мнению автора, земельные правоотношения следует рассматривать как *урегулированные межотраслевыми нормами земельного и экологического права в целях обеспечения рационального и эффективного использования и охраны земель в соответствии с проводимой государственной политикой общественные отношения, участники которых являются носителями соответствующих субъективных прав и обязанностей*.

При определении вышеприведённого понятия было принято, что в вопросе правового регулирования земельных отношений одним из приоритетных направлений законодатель определил охрану земель и обеспечение их рационального использования посредством государственного управления землепользованием, включая государственный надзор за использованием земель по целевому назначению, нормирование земельных участков, предоставление и изъятие земель и др. Указанные направления обусловлены тем, что метод правового регулирования земельных отношений, учитывая особый статус, основан на публично-правовых принципах.

Согласно п. 3 ст. 6 ЗК РФ земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных данным кодексом прав на землю является недвижимой вещью, представляющей собой часть зем-

⁶ Определение Верховного Суда РФ от 17 июня 2021 г. № 304-ЭС21-8688 по делу № А6 -1443/2020.

* В данной статье не будут освещаться вопросы привлечения прокурором виновных к административной ответственности по правилам, установленным КоАП РФ.

ной поверхности, и имеет характеристики, позволяющие определить её в качестве индивидуально определённой вещи [7].

Обращаясь к понятийному аппарату, **под земельным правонарушением** предлагается рассматривать *виновное противоправное деяние, нарушающее нормы права, регулирующие владение, пользование, распоряжение и оборот земли, влекущее за собой предусмотренную законом ответственность. Объектом земельного правонарушения являются законодательные акты, регулирующие рациональное пользование землёй с соблюдением принципа их охраны, корреспондирующие права и обязанности юридических лиц, граждан, публично-правовых образований.*

Под судебной защитой земельных прав понимается применение мер судебного принуждения по пресечению и восстановлению законности в земельных правоотношениях.

Земельный спор – это требование участников земельных отношений, адресованное суду, в регламентированном процессуальным законодательством порядке, в разрешении которых устанавливаются права на использование земельных участков, в зависимости от истребимого права.

Как справедливо отметил Конституционный Суд РФ в постановление от 30 марта 2018 г. № 14-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой некоммерческого партнё-

ства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг» согласно Конституции [ст. 9, 36 (ч. 1), 42, 58 и 72 (п. «в», «д» ч. 1)], в России земля и другие природные ресурсы, которые могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; владение, пользование и распоряжение землёй и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц; каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и наряду с этим обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам; вопросы владения, пользования и распоряжения землёй, недрами, водными и другими природными ресурсами, а также охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов.

Приведённые положения Конституции в нормативном единстве с провозглашённым в её преамбуле стремлением обеспечить благополучие многонационального народа России, соединённого общей судьбой на своей земле, и ответственностью перед нынешним и будущими поколениями выражают, как последовательно отмечал в своих решениях КС России, один из основных принципов государственной политики и правового регулирования в сфере охраны окружающей среды и поддержания экологической безопасности – принцип приоритета публичных интересов (постановления от 14 мая 2009 г. № 8-П, от 5 марта 2013 г. № 5-П, от 2 июня 2015 г. № 12-П и от 25 июня 2015 г. № 17-П).

⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 30 декабря 2021 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 января 2022 г.).

Правосудие есть основание всех общественных добродетелей.

Поль Анри Гольбах

В соответствии с ч. 2 ст. 4 ГПК РФ, ст. 37 КАС РФ, ст. 4 АПК РФ в случаях, предусмотренных этими кодексами, делом может быть возбуждено по заявлению лица, выступающего от своего имени и в защиту прав, свобод и законных интересов другого лица, неопределённого круга лиц. В число таких лиц входит и прокурор.

В этом случае прокурор использует право на иск для обеспечения охраны субъективных прав отдельных категорий граждан, а также публичных интересов, неопределённого круга лиц, публично-правовых образований (ч. 1 ст. 45 ГПК

РФ, ч. 1 ст. 39 КАС РФ, ч. 1 ст. 52 АПК РФ).

Отметим, что в период пересмотра органами прокуратуры итогов приватизации законодатель пересмотрел условия о сроках исковой давности^{*} при распоряжении государственным и муниципальным имуществом (в том числе землёй)^{**}.

Учитывая «секвестированный», в угоду либеральным ценностям, потенциал полномочий прокурора в арбитражном судопроизводстве [8, 9] средствами судебного принуждения удаётся добиваться восстановления законности при использовании и распоряжении земельными ресурсами.

Современные авторы склонны вводить различие между либерализмом и демократией. Похоже, у них нет ясного представления ни о том, ни о другом.

Людвиг фон Мизес

Перечень полномочий прокурора по инициированию исков в суд был расширен с принятием Федерального закона от 1 июля 2021 г. № 282-ФЗ, где поименованы новые

категории, в частности, прокурор наделён правом обратиться в арбитражный суд с иском о:

– признании недействительными сделок, совершённых с наруше-

⁸ Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 24 октября 1996 г. № 59 «О задачах органов прокуратуры по реализации полномочий в арбитражном процессе».

⁹ Приказ Генерального прокурора РФ от 5 июня 2003 г. № 20 «О реализации прокурором полномочий в арбитражном судопроизводстве». (В этих актах очевидна эволюция смены полномочий в арбитражном судопроизводстве.)

^{*} Срок исковой давности по требованиям о применении последствий недействительности ничтожной сделки и о признании такой сделки недействительной (п. 3 ст. 166 ГК РФ) составляет три года. // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/0695028adb93560505591a960c02353d9bc5a09c/

^{**} До вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 109-ФЗ такой срок составлял 10 лет.

нием требований законодательства в сфере государственного оборонного заказа, в том числе государственными заказчиками государственного оборонного заказа, головными исполнителями поставок продукции по государственному оборонному заказу и исполнителями, участвующими в поставках продукции по государственному оборонному заказу, не указанными в абзацах третьем и четвертом настоящей части, и о применении последствий недействительности таких сделок*;

– признании недействительными сделок, совершённых с нарушением требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд, в том числе заказчиками, поставщиками (подрядчиками, исполнителями), субподрядчиками, соисполнителями, участвующими в обеспечении государственных и муниципальных нужд, не указанными в абзацах третьем и четвертом данной нормы, и о применении последствий недействительности таких сделок;

– возмещении ущерба, причинённого Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям в результате нарушения законодательства в сфере государственного оборонного заказа, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

У мудрости нет срока годности.

В. П. Рычков

Вгл. IX ЗК РФ указаны общепризнанные способы судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав:

– признание права на земельный участок;

– восстановление положения, существовавшего до нарушения права на земельный участок, и пресечение действий, нарушающих право на земельный участок или создающих угрозу его нарушения;

– признание недействительным акта исполнительного органа госу-

дарственной власти или акта органа местного самоуправления;

– возмещение убытков [10].

Из содержания ст. 59–62 ЗК РФ следует, что они не содержат специальных средств правовой защиты, с учётом особенностей земельных правоотношений и во многом носят декларативный характер.

Обратим внимание лишь на некоторые материально-процессуальные особенности рассмотрения судами споров, связанных с распоряжением земельными ресурсами.

¹⁰ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/

* Практика по таким делам нарабатывается (Боброва О. В., Подберёзкин А. И. Защита прокурором в арбитражном судопроизводстве права интеллектуальной собственности в сфере оборонно-промышленного комплекса // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 6).

Рассмотрение таких требований имеют процессуальные особенности, одна из которых заключается в том, что такие притязания сторон спора нередко разрешаются на основе выводов судебных экспертов¹¹. По данной категории дел помимо юридических знаний потребуются познания в области геодезии, картографии, лесоустройства, градостроительства, государственного кадастра недвижимости и т. д., которыми суд, разрешая спор, не обладает. Вследствие этого возникает необходимость в назначении экспертиз и привлечении к участию в деле специалистов.

Обратим внимание на правовую позицию, изложенную в определении КС РФ от 27 июня 2017 г. № 1289-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы акционерного общества «Вичугасервис» на нарушение конституционных прав и свобод статьёй 39²⁰ Земельного кодекса Российской Федерации» о том, что право на приватизацию государственного и муниципального имущества не имеет конституционного закрепления; оно регламентируется федеральным законодателем с учётом 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 и ЗК РФ, регла-

ментирующим 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 [11].

Правовая позиция судебных органов относительно защиты вещных прав определена в постановлении Пленума ВС РФ № 10, Пленума ВАС РФ № 22 от 29 апреля 2010 г. «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» (постановление Пленумов № 10/22), информационном письме Президиума ВАС РФ от 13 ноября 2008 г. № 126 «Обзор судебной практики по некоторым вопросам, связанным с истребованием имущества из чужого незаконного владения».

Согласно абз. 4 п. 52 указанного постановления пленумов № 10/22 требование о восстановлении нарушенного права может быть осуществлено путём процессуального обращения *о признании права или обременения отсутствующим*. Такие иски являются исключительным способом защиты, который применим лишь тогда, когда право истца не может быть восстановлено посредством предъявления иных исков, предусмотренных действующим гражданским законодательством.

Поскольку прокурор не обладает правом обращения в арбитражный суд с такого рода требованиями, но

¹¹ <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27062017-n-1289-o/>

^{*} Некоторые вопросы, возникающие в судебной практике, касающиеся применения арбитражными судами законодательства об экспертизе, раскрыты в постановлении Пленума ВАС РФ от 4 апреля 2014 г. № 23 «О некоторых вопросах практики применения арбитражными судами законодательства об экспертизе».

инициирование таких исков имеет-ся. Суд, рассматривая заявленные прокурором требования, удовлетво-ряет его в полном объёме либо отка-зывает по причине наличия другого способа защиты (восстановления) права, отличного от заявленного прокурором.

Так, Арбитражный суд **Северо-Кавказского округа** в постановлении от 1 сентября 2016 г. по делу № А32-11191/2015, оставляя в силе состоявшие-ся судебные акты по иску заместителя прокурора Краснодарского края, указал, что судебные инстан-ции, установив заключение оспариваемого дого-вора аренды земельного участка в нарушение тре-бований российского законодательства, правомерно удовлетворили исковое заявление прокурора в части требований о признании отсутствующим пра-ва аренды земельного участка, его возврате, о при-знании отсутствующим права собственности ответ-чика на расположенный на данном земельном участке незавершённый строительством объект, а также о возложении на ответчика обязанности де-монтировать расположенный на данном земель-ном участке объект незавершённого строительства (самовольную постройку).

При участии в деле прокурора, как и любого другого участника про-цесса, обоснование обращения в суд должно исходить из доказательств, которые отвечают требованиям их относимости (ст. 59 ГПК РФ, ст. 60 КАС РФ, 67 АПК РФ) и допустимости (ст. 60 ГПК РФ, ст. 61 КАС РФ, ст. 68 АПК РФ).

По земельным делам, как прави-ло, предоставляются:

– документы, подтверждающие право собственности на земельный участок, право владения и пользова-ния (владения или пользования);

– выписка из ЕГРН;

– экспертное заключение, акт об-следования земельного участка и др.

Отдельные из доказательств (объяснения сторон, свидетельские показания, вещественные доказа-тельства, аудио- и видеозаписи, экс-пертное заключение) должны соот-ветствовать требованиям, установ-ленным ст. 68–87 ГПК РФ, ст. 68–83 КАС РФ, ст. 75–81 АПК РФ.

Например, заместитель прокурора **Иркут-ской области** обратился в защиту интересов Российской Федерации в лице Байкальского межрегионального управления Федеральной службы по надзору в сфере природопользова-ния и Ольхонского районного муниципального образования в лице администрации Ольхонско-го районного муниципального образования в Арбитражный суд Иркутской области с иском к администрации Шара-Тоготского муниципаль-ного образования – администрации сельского поселения, индивидуальному предпринимателю Сухих Анатолию Владимировичу о признании недействительным заключённого ответчиками договора от 28 сентября 2015 г. № 47 купли-про-дажи земельного участка.

Удовлетворяя заявленные требования, суды руководствовались Федеральным законом от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал», разъяснениями, приведёнными в п. 5 постановле-ния Пленума Верховного Суда Российской Феде-рации от 29 сентября 2015 г. № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Граж-данского кодекса Российской Федерации об иско-вой давности». Спорный земельный участок нахо-дится в границах центральной экологической зоны Байкальской природной территории и в силу ст. 27 ЗК РФ является ограниченным в обороте, а следо-вательно, не подлежал отчуждению в частную соб-ственность; срок исковой давности прокурором не пропущен [12].

¹² Определение Верховного Суда РФ от 30 сентября 2021 г. № 302-ЭС20-2695 по делу № А19-24913/2018.

Из меня мог бы вырасти весьма способный карманный вор-
ишка, прослужи я на государственной службе год или два.

Марк Твен

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 иного перераспределения государственной и муниципальной собственности, ещё широко распространена коррупция.

Прокуроры оспаривали сделки с землёй в случае установления подложности документов, послуживших основанием для вынесения решений о предоставлении земельных участков.

Имеется практика обращения в суды по фактам подделки решения суда.

Например, Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам **Московского областного суда** от 19 февраля 2018 г. оставлено без изменения решение Домодедовского городского суда от 7 сентября 2017 г. об удовлетворении требований Домодедовского городского прокурора в интересах муниципального образования «городской округ Домодедово» к Коврик И. Д., Васильченко С. А., Харчу П. П., Карташевой Л. Р. о признании договоров купли-продажи недействительными, истребовании земельных участков из незаконного владения ответчиков.

Основанием предъявления иска послужили результаты проверки, проведённой прокуратурой, по факту подделки решения Домодедовского городского суда, послужившего основанием для регистрации права собственности Карташевой Л. Р. на земельный участок площадью 1500 кв. м, который впоследствии был разделён на три земельных участка, переданных

по договорам купли-продажи ответчикам Коврик И. Д., Васильченко С. А., Харчу П. П.

По аналогичным основаниям в связи с установленными фактами подделки судебных постановлений удовлетворены требования Домодедовского городского прокурора по шести делам.

Одним из наиболее проблемных в практике продолжает оставаться вопрос применения положений гражданского законодательства об исковой давности.

Характер допускаемых правонарушений в сфере оборота земель, масштаб как находящихся, так и исключённых из гражданского оборота земельных ресурсов, имеющиеся сложности при организации повсеместного кадастрового учёта в условиях объективной невозможности обеспечения со стороны прокуратуры повсеместного контроля за законностью принимаемых решений зачастую приводят к ситуациям, когда органы прокуратуры выявляют факты незаконного отчуждения имущества спустя продолжительное время.

В соответствии с п. 4–5 постановления Пленума Верховного Суда России от 29 сентября 2015 г. № 43 «О некоторых вопросах, связанных с применением норм Гражданского кодекса Российской Федерации об исковой давности» срок исковой давности по требованиям публично-правовых образований в лице уполномоченных органов исчисляется со дня, когда публично-правовое образование в лице таких органов узнало или должно было узнать о нарушении

нии его прав, в частности, о передаче имущества другому лицу, совершении действий, свидетельствующих об использовании другим лицом спорного имущества, например, земельного участка, и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права.

По смыслу п. 1 ст. 200 ГК РФ при обращении в суд органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций или граждан с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц в случаях, когда такое право им предоставлено законом (ч. 1 ст. 45 и ч. 1 ст. 46 ГПК РФ, ч. 1 ст. 52 и ч. 1 и 2 ст. 53, ст. 53¹ АПК РФ), начало течения срока ис-

ковой давности определяется исходя из того, когда о нарушении своего права и о том, кто является надлежащим ответчиком по иску о защите этого права, узнало или должно было узнать лицо, в интересах которого подано такое заявление.

Несмотря на то что указанные разъяснения содержат достаточно принципиальные условия применения исковой давности по имущественным требованиям органов власти и прокуроров, в отдельных случаях в судебном порядке удаётся обеспечить восстановление нарушенных прав за пределами трёх лет с момента отчуждения имущества из собственности публично-правового образования [13].

На моей памяти ведущий аукциона не соврал ни разу, кроме тех случаев, когда это было совершенно необходимо.

Генри Уилер Шоу

Отдельно следует остановиться на оспаривании прокурором результатов торгов.

В силу положений п. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключён путём проведения торгов.

Рассуждая об особенностях участия прокурора в данных делах, отметим, что, не являясь носителем материально-правового требования, он может инициировать соответствующий иск в течение одного года со дня проведения торгов только в интересах заинтересованного лица.

Анализ практики рассмотрения дел указанной категории с участи-

ем прокурора продемонстрировал отсутствие единого подхода судов к разращению споров, что свидетельствует о неоднозначной оценке представленных сторонами доказательств и толкования норм права.

Так, заместитель прокурора **Краснодарского края** обратился в Арбитражный суд Краснодарского края в интересах муниципального образования «Староминское сельское поселение» Староминского района к администрации Староминского сельского поселения Староминского района и акционерному обществу «Фирма «Агрокомплекс» им. Н. И. Ткачева» со следующими исковыми требованиями:

¹³ Арбитражное дело № А55-125/2015.

– признать недействительными (ничтожными) аукцион и заключённый 15 августа 2016 г. Администрацией и Агрокомплексом договор купли-продажи земельного участка сельскохозяйственного назначения;

– применить последствия недействительности (ничтожности) данной сделки путём обяания Агрокомплекса возвратить Администрации спорный земельный участок и обяания Администрации возвратить Агрокомплексу денежные средства, полученные от продажи участка, в сумме 16 375 352 руб.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не являющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены открытое акционерное общество «Имени Ильича», Законодательное Собрание Краснодарского края.

Решением суда первой инстанции от 3 июля 2018 г., оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25 ноября 2018 г., отказал в иске.

Арбитражный суд Северо-Кавказского округа постановлением от 16 мая 2019 г. отменил указанные судебные акты и направил дело на новое рассмотрение в Арбитражный суд Краснодарского края.

При новом рассмотрении дела названный суд решением от 9 сентября 2019 г., оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 ноября 2019

г. и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 11 июня 2020 г., удовлетворил иск [14].

Также неоднозначна была позиция судов по иску первого заместителя прокурора **Новосибирской области** в интересах Новосибирской области в лице департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области к администрации Барышевского сельсовета, ООО «ПК-Сервис» о признании недействительными результатов открытого аукциона от 16 декабря 2016 г. по продаже права на заключение договора от 19 декабря 2016 г. № 02КД о комплексном освоении территории, договора аренды земельного участка и применении последствий недействительности ничтожной сделки путём обяания ответчика возвратить данный земельный участок в государственную неразграниченную собственность.

В обоснование требований было указано на несоблюдение процедуры проведения аукциона, что выразилось в неопубликовании на официальном сайте Российской Федерации www.torgi.gov.ru извещения о проведении аукциона на право заключения договора аренды в отношении спорного земельного участка, нарушение этим прав неопределённого круга лиц и заключение договоров администрацией без соответствующих полномочий [15].

Обожаю крайние сроки. Обожаю свист, с которым они, словно встречный ветер, проносятся мимо.

Дуглас Адамс

Актуальным являлся и является вопрос соблюдения прокурором процессуальных сроков по делам неискового характера в сфере земельных правоотношений, рас-

сматриваемых арбитражными судами.

Согласно правовой позиции КС РФ, изложенной в определении от 2 декабря 2013 г. № 1908-О, по сво-

¹⁴ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2021 г. № 308-ЭС20-10325 по делу № А32-24966/2017.

¹⁵ Арбитражное дело № № А45-15059/2017.

ему буквальному смыслу положение ч. 4 ст. 198 АПК РФ для исчисления закреплённого им процессуального срока исходит не из презумпции разумно предполагаемой осведомлённости 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 ВАС РФ № 15).

В прокурорской практике имеются примеры, когда в одном исковом заявлении были соединены требования искового и неискового характера.

Так, заместитель прокурора **Республики Крым** обратился в Арбитражный суд с заявлением о признании недействительным решения Алупинского городского совета от 4 декабря 2009 г. «Об утверждении проекта землеустройства и предоставлении в аренду обществу с ограниченной ответственностью «Консул-Украина» земельного участка и о признании недействительным заключённого между Алупинским городским советом и этой организацией договора от 24 февраля 2010 г. аренды земельного участка площадью 0,7 га сроком на 45 лет для обслуживания эксплуатируемых сооружений и строительства рекреационного комплекса.

Прокуратуре длительное время не удавалось добиться законного решения, и лишь при повторном пересмотре судебных актов решением Арби-

тражного суда Республики Крым от 22 мая 2017 г. по делу № А83-501/2014 заявленные требования удовлетворены в полном объёме.

Суд обратил внимание на следующее: согласно ч. 1 ст. 23 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 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 города 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 России созданы приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 25 марта 2014 г. № 16-ш «Об образовании прокуратуры Республики Крым и прокуратуры города Севастополя в системе прокуратуры Российской Федерации» и не являются правопреемниками органов прокуратуры Украины.

Особенностью указанного судебного акта является не только толкование судами законодательства о процессуальных сроках и сроках исковой давности, но и определение 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.

Отметим, что 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 6 октября 2003 г. № 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 ВС РФ от 16 февраля 2016 г. № 4-КГ15-69).

В заключение хотелось бы сказать, что увеличение числа нормативных актов, изменения федерального законодательства, активная реализация права законодательной инициативы субъектами Российской Федерации, нормотворческая деятельность органов местного самоуправления, а также большое количество выявляемых нарушений законов в сфере землепользования требует активизации надзорной функции прокуратуры, повышения качества проверок и эффективности мер прокурорского реагирования, в том числе по обращению в суды.

Библиография • References

Боброва О. В. [и др.]. Деятельность прокурора по обеспечению законности в сфере земельных отношений. Университет прокуратуры Российской Федерации. М., 2019. – 204 с.

[*Bobrova O. V.* [и др.]. *Deyatel'nost' prokurora po obespecheniyu zakonnosti v sfere zemel'nyh otnoshenij.* Universitet prokuratury Rosiyskoy Federacii. M., 2019. – 204 s.]

Боброва О. В., Подберёзкин А. И. Защита прокурором в арбитражном судопроизводстве права интеллектуальной собственности в сфере оборонно-промышленного комплекса // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2021. № 6. С. 93–104.

[*Bobrova O. V., Podberyozykin A. I.* *Zashchita prokurorom v arbitrazhnom sudoproizvodstve prava intellektual'noj sobstvennosti v sfere oboronno-promyshlennogo kompleksa* // Vestnik Universiteta prokuratury Rossijskoj Federacii. 2021. № 6. S. 93–104]

<http://government.ru/docs/all/95764/>

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_350896/

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/0695028adb93560505591a960c02353d9bc5a09c/

<http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news/archive?item=66718559>

<https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27062017-n-1289-o/>

Статья поступила в редакцию 8 января 2022 г.