

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного и административного права

УДК 347.132(477.75)
ББК Х401.11

DOI: 10.14529/law190412

ПРОБЛЕМЫ СООТНОШЕНИЯ СТАТУСА ЗЕМЕЛЬ И АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ СЕВАСТОПОЛЯ

С. А. Васильев, Л. С. Потапова

Севастопольский государственный университет, г. Севастополь

Вхождение в состав Российской Федерации Крымского полуострова вместе с самостоятельным субъектом – г. Севастополем обозначило начало процесса фактического и правового реформирования земельных отношений на соответствующей территории. Проблемных точек в данном аспекте множество, наиболее существенными являются отсутствие генерального плана развития города и неоднородная судебная практика по одним и тем же фактическим обстоятельствам дела, но в отношении участков, расположенных в различных местах. Сложность в содержании рассматриваемого вопроса также заключается в том, что люди живут или иным образом используют свои земельные участки на протяжении весьма продолжительного периода времени. Сменяются государственные режимы, но граждане воспринимают свое недвижимое имущество полностью неотчуждаемым. С приходом новой власти приходит совершенно иное нормативное правовое регулирование, и данная парадигма меняется, к сожалению, далеко не всегда в лучшую сторону. Еще один аспект, усложняющий решение указанных проблем, заключается в том, что формально г. Севастополь на половину в территориальном аспекте городом не является, включая в себя леса, горы, заповедники и т.д. Тем не менее федеральными органами исполнительной власти указанный город продолжает восприниматься как один большой населенный пункт. Помимо того, что подобный разбор с доктринальной точки зрения полезен самому Севастополю, авторский коллектив пришел к выводу о необходимости трансформации федерального законодательства. Сложности, с которыми сталкиваются новые территории, дают положительный опыт для всего государства в целом.

Ключевые слова: *г. Севастополь, земельное устройство, земли лесного фонда, административно-территориальное устройство, земельное законодательство, лесное законодательство.*

В настоящее время¹ г. Севастополь проходит самый сложный период своей истории в связи с вхождением в состав России, период адаптации к российским законодательным и нормативным требованиям после 25 лет функционирования в правовом поле Украины [8, 10, 11]. Этот процесс затрагивает все сферы: экономики, социальной сферы и мно-

гие другие, влияющие на повседневную жизнь каждого жителя города, в том числе сферу земельных правоотношений

Следует отметить, что в силу своего особого статуса города федерального значения Севастополя – субъекта Российской Федерации территориальное устройство города имеет свою специфику, предопределяющую деление города на большое количество территориальных единиц, имеющих разную правовую природу, например, стратегически важные объекты, особо охраняемые природные территории, зоны лесничеств и лесопарков, городские зоны и т.д. [14] В связи с этим к ним применяются специальные правила и

¹ Статья подготовлена в рамках научного проекта «Правовое регулирование общественных отношений в городах федерального значения (на примере Севастополя)» № 511/06-31, прошедшего конкурсный отбор за счет средств внутреннего гранта ФГАОУ ВО «Севастопольский государственный университет» в области общественных и гуманитарных наук на основании Приказа от 15 июля 2019 года № 1232-п.

нормы российского законодательства.

Предметом исследования является анализ решений судов г. Севастополя, которые представляют наибольшую актуальность и значимость по вопросу проблемных правоотношений в г. Севастополе, связанных с территориальным устройством.

В частности в данной работе рассмотрены судебные решения по искам граждан, связанных с правовым статусом, судьбой земельных участков, входящих в состав земель лесного фонда г. Севастополя.

Согласно законодательству Российской Федерации органы государственной власти и органы местного самоуправления осуществляют функции по охране, защите, воспроизводству лесов, лесоразведению [3]. На территории г. Севастополя в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов основной территориальной единицей управления является Севастопольское лесничество г. Севастополя, которое было создано в соответствии с приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 3 июля 2014 г. № 227 «Об определении количества лесничеств на территории города Севастополя и установлении их границ». Границы Севастопольского лесничества включили в себя территорию Мекензиевского, Севастопольского, Терновского, Чернореченского и Орлиновского участков лесничеств.

Лесной кодекс РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ закрепляет положение о границах земель лесного фонда, которые определяются границами лесничеств соответственно [5]. Таким образом, за установлением границ лесничеств автоматически следует присвоение данным территориям категории земель лесного фонда.

Земельный кодекс РФ от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ предусматривает нормы, ограничивающие оборотоспособность земельных участков из состава земель лесного фонда [4, 7]. В частности, согласно ст. 8 Лесного кодекса РФ лесные участки в составе земель лесного фонда находятся в федеральной собственности. Также законодательно предусмотрено, что земли леса не передаются в собственность для размещения объектов капитального строительства, в том числе для строительства и обслуживания жилых домов и хозяйственных построек [6, 13].

Как показывает мониторинг, закрепление

границ лесничеств послужило базовым основанием для обращения Департамента по имущественным и земельным отношениям города Севастополя с исками об истребовании земельных участков из незаконного владения в государственную собственность.

Правовая позиция граждан выражена в форме искового признания недействительными распоряжений, устанавливающих границы земельных участков лесного фонда с наложением на границы участков граждан, что, по мнению последних, нарушает их права. Еще одним обстоятельством, в силу которого граждане г. Севастополя обращались с исковыми заявлениями в суд о признании права собственности на землю, истребованную в собственность г. Севастополя, явилось вступление в силу 11 августа 2017 г. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 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» (далее – Федеральный закон № 280-ФЗ), которым защищаются права граждан – добросовестных приобретателей, границы земельных участков которых пересекались с границами лесных участков [12, 15].

Из судебной практики усматривается, что в судебном порядке были истребованы земельные участки, входящие в состав Мекензиевского участкового лесничества, в собственность г. Севастополя на основании установленных судом обстоятельств о ранее незаконном изъятии данных земель из состава земель лесного фонда на момент действовавшего законодательства Украины и передаче их в частную собственность.

Аналогичная ситуация складывается при разрешении дел об истребовании земельных участков в собственность г. Севастополя, входящих в состав земель Севастопольского, Терновского и Орлиновского участков лесничеств.

Практика рассмотрения судами дел об истребовании земельных участков, находящихся в составе земель Севастопольского лесничества, в собственность г. Севастополя в большинстве случаев однозначна, в результате чего требования истца – Департамента по имущественным и земельным отношениям г. Севастополя удовлетворяются в части ис-

требования земельных участков.

Основанием для возобновления данной категории дел послужило вступление в силу Федерального закона № 280-ФЗ. По его смыслу интересы собственника защищаются от незаконной передачи в частную собственность земель лесного фонда. Для этого установлен приоритет сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, а также правоустанавливающих документах, что позволяет сохранить соответствующие земельные участки за их владельцами – добросовестными приобретателями, в целях устранения противоречий в сведениях реестра о земельных участках, имеющих пересечения с землями лесного фонда, а также исключения дублирующих сведений в реестре о лесных участках, которые раньше могли быть изъяты лишь по формальным основаниям их вхождения в состав земель лесного фонда. Таким образом, законодатель устанавливает приоритет и достоверность Единого государственного реестра недвижимости как основу защиты права собственности граждан [2].

Стоит отметить, что действие Федерального закона № 280-ФЗ не распространяется на определенные категории земельных участков, к таковым в числе прочих отнесены земельные участки, расположенные в границах особо охраняемых природных территорий, территорий объектов культурного наследия, что имеет преобладающее значение в целом для правоприменительной практики на территории г. Севастополя, 1/3 часть которого занята особо охраняемыми природными территориями.

В частности, территория Орлиновского участкового лесничества входит в состав территории особо охраняемой природной территории «Ласпи», что по смыслу законодательства является основанием для отказа в удовлетворении исков граждан о признании права собственности на земельный участок даже при соблюдении истцом основных условий, таких как срок обращения, возникновение права собственности истца на законных основаниях.

В отношении территорий Мекензиевского, Севастопольского, Терновского участковых лесничеств позиция судов определена ясно. При соблюдении истцом всех необходимых условий, предусмотренных Федеральным законом № 280-ФЗ, суд удовлетворяет иски о признании права собственности. Если ситуация обратная,

истцом не соблюдены требования, суд принимает решение об оставлении иска без удовлетворения.

Так, решением по иску гражданина Е. В. Шульги к Правительству г. Севастополя о признании права собственности на земельный участок на основании вступившего в силу вышеупомянутого федерального закона право собственности на земельный участок, расположенный в границах земельных участков Мекензиевского участкового лесничества, было восстановлено.

На территории Севастопольского участкового лесничества ситуация обратная, по искам граждан о признании права собственности на земельные участки имеются решения об оставлении исков без удовлетворения ввиду несоблюдения требований о сроках подачи иска, возникновения права собственности истца на спорный земельный участок не на законных основаниях.

Уникальное территориальное устройство города федерального значения Севастополя имеет свои черты: преимущественную площадь занимают земли сельскохозяйственного, рекреационного назначения, лесничеств и лесопарков, особо охраняемых природных территорий, а не земли населенных пунктов [9].

Основная проблема берет свое начало в правовом поле Украины, когда земли лесного фонда были переданы в частную собственность с нарушением действовавшего на тот момент законодательства, что подтверждается обстоятельствами, исследуемыми в процессе производства по данным категориям дел. Этот вопрос является актуальным и находит свое отражение в правоприменительной практике настоящего времени, поскольку затрагивает права и интересы граждан, проживающих и имеющих собственность на данной территории.

Проанализировав судебную практику в области земельных правоотношений, выделим специфику рассматриваемых категорий дел, которая определяется прежде всего особым статусом исследуемых территорий, закрепленным законодательством Российской Федерации.

В частности, по вопросам о праве собственности на земельные участки, расположенные в пределах территорий лесных зон, отсутствует единое нормативно-правовое регулирование в сфере разграничения данных категорий земель. С одной стороны, законодатель

предусматривает ограничения в оборотопользовании для земель лесного фонда как собственности государства, а с другой – предоставляет защиту имущественных прав граждан, имеющих в собственности земельные участки, пересекающиеся с землями лесного фонда.

В настоящее время назрел вопрос о закреплении собственного статуса территорий лесных зон. В земельном законодательстве можно предусмотреть специальное положение о том, что в границе города федерального значения могут быть не только земли населенных пунктов, но и иные категории земель, например, территория лесных земель.

В этой связи предлагаемые изменения могут затронуть Земельный кодекс РФ в части «разведения» статуса города федерального значения, включающего не только населенные пункты, но и другие земли, и собственно самого населенного пункта. Применение данного предложения на практике решило бы большой объем вопросов, возникающих в г. Севастополе, который пока еще находится на этапе становления юридической системы и правоприменительной практики.

Литература

1. Антонченко, В. В. Обеспечение пожарной безопасности лесных и иных насаждений: уголовно-правовой аспект / В. В. Антонченко // *Экологическое право*. – 2018. – № 3. – С. 8–12.

2. Багаутдинова, С. Р. Правовое регулирование и практические аспекты предоставления права частной собственности на землю / С. Р. Багаутдинова // *Экологическое право*. – 2018. – № 6. – С. 22–29.

3. Быковский, В. К. Правовое регулирование защиты лесов / В. К. Быковский // *Lex russica*. – 2018. – № 3. – С. 68–75.

4. Гаевская, Е. Ю. Особенности и порядок предоставления земельных участков для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства / Е. Ю. Гаевская // *Бизнес, менеджмент и право*. – 2018. – № 1. – С. 56–61.

5. Игнатьева, И. А. Использование земель и земельных участков с объектами электроэнергетики: право и практика: учебное пособие / И. А. Игнатьева. – М.: Проспект, 2019. – 368 с.

6. Кагамлык, М. Ю. Надзор за исполнением законов в сфере использования государственного имущества / М. Ю. Кагамлык // *Законность*. – 2015. – № 11. – С. 37–39.

7. Кистанова, Е. Риски приобретения в собственность земельных участков, расположенных рядом с землями лесного фонда / Е. Кистанова // *Жилищное право*. – 2017. – № 6. – С. 55–63.

8. Коваль, В. Н. Сравнительный анализ применения гражданскими и арбитражными судами Украины и Российской Федерации закона об аналогии / В. Н. Коваль // *Российский судья*. – 2018. – № 3. – С. 15–19.

9. Куракова, Н. В. Особенности развития административно-территориальных единиц города Севастополя / Н. В. Куракова, В. Е. Маслова // *Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума на базе Юридического института Севастопольского государственного университета. Серия «Научный фонд»*. – М.: Центр-каталог, 2018. – С. 320–324.

10. Левашкина, К. С. Совершенствование земельного законодательства во вновь образованной Республике Крым как основа устойчивого развития Российской Федерации / К. С. Левашкина // *Национальная безопасность России и проблемы ее обеспечения на современном этапе: сборник международной научно-практической конференции*. – Волгоград: Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2015. – С. 258–262.

11. Малис, Н. И. Налоговое законодательство Республики Крым адаптируется к российскому / Н. И. Малис // *Вестник ИПБ (Вестник профессиональных бухгалтеров)*. – 2015. – № 3. – С. 38–42.

12. Оленина, Т. Ю. Особенности правового режима лесопаркового зеленого пояса / Т. Ю. Оленина // *Российская юстиция*. – 2019. – № 4. – С. 19–20.

13. Сапоткина, Т. И. Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда / Т. И. Сапоткина // *Арбитражные споры*. – 2016. – № 4. – С. 47–82.

14. Смородина, О. С. Особенности административно-территориального деления и муниципального устройства города Севастополя / О. С. Смородина // Сборник выступлений по итогам проведения Первого Севастопольского юридического форума на базе Юридического института Севастопольского государственного

университета. Серия «Научный фонд». – М.: Центр-каталог, 2018. – С. 301–308.

15. Щепанский, И. С. Правовые проблемы использования земельных участков в соответствии с их целевым назначением / И. С. Щепанский // Журнал российского права. – 2019. – № 5. – С. 133–141.

Васильев Станислав Александрович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Севастопольский государственный университет, г. Севастополь. E-mail: mnogoslav@mail.ru.

Потапова Любовь Сергеевна – Севастопольский государственный университет, г. Севастополь. E-mail: lybovpotapova2016@yandex.ru.

Статья поступила в редакцию 23 октября 2019 г.

DOI: 10.14529/law190412

PROBLEMS OF RELATIONSHIP OF THE STATUS OF LANDS AND THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL STRUCTURE IN THE JUDICIAL PRACTICE OF SEVASTOPOL

S. A. Vasiliev, L. S. Potapova

Sevastopol State University, Sevastopol, Russian Federation

The entry into the Russian Federation of the Crimean Peninsula together with an independent entity - the city of Sevastopol marked the beginning of the process of actual and legal reform of land relations in the relevant territory. There are a lot of problem points in this aspect, the most significant are the lack of a master plan for the development of the city and heterogeneous judicial practice for the same factual circumstances of the case, but with respect to plots located in different places. The difficulty in the content of the issue under consideration also lies in the fact that people live or otherwise use their land for a very long period of time. State regimes are changing, but citizens perceive their real estate as completely inalienable. With the advent of the new government, completely different regulatory legal regulation comes, and this paradigm is changing, unfortunately, not always for the better. Another aspect complicating the solution of these problems is that formally, the city of Sevastopol is not completely a city the territorial aspect, including forests, mountains, reserves, etc. Nevertheless, the federal executive authorities said the city continues to be perceived as one large settlement. In addition to the fact that a similar analysis from a doctrinal point of view is useful to Sevastopol itself, the team of authors came to the conclusion that it is necessary to transform federal legislation. The difficulties faced by the new territories provide a positive experience for the entire state as a whole.

Keywords: *city of Sevastopol, land unit; lands of the forest fund, administrative and territorial structure, land legislation, forest legislation.*

References

1. Antonchenko V. V. [Fire safety of forest and other plantations: criminal-legal aspect]. *Ekologicheskoye pravo [Environmental law]*, 2018, no. 3, pp. 8–12. (in Russ.)

2. Bagautdinova S. R. [Legal regulation and practical aspects of granting the right to private ownership of land]. *Ekologicheskoye pravo [Environmental law]*, 2018, no. 6, pp. 22–29. (in Russ.)

3. Bykovskiy V. K. [Legal regulation of forest protection]. *Lex russica*, 2018, no. 3, pp. 68–75. (in Russ.)
4. Gayevskaya E. YU. [Features and procedures for the provision of land for the implementation of activities in the field of hunting]. *Biznes, menedzhment i pravo [Business, management and law]*, 2018, no. 1, pp. 56–61. (in Russ.)
5. Ignat'yeva I. A. *Ispol'zovaniye zemel' i zemel'nykh uchastkov s ob'yektami elektroenergetiki: pravo i praktika* [The use of land and land plots with electric power facilities: law and practice]. Moscow, 2019, 368 p.
6. Kagamlyk M. YU. [Supervision of the implementation of laws in the use of state property]. *Zakonnost' [Legality]*, 2015, no. 11, pp. 37–39. (in Russ.)
7. Kistanova E. [Risks of acquiring ownership of land located near the lands of the forest fund]. *ZHilishchnoye pravo [Housing right]*, 2017, no. 6, pp. 55–63. (in Russ.)
8. Koval' V. N. [Comparative analysis of the application of the law on analogy by civil and arbitration courts of Ukraine and the Russian Federation]. *Rossiyskiy sud'ya [Russian judge]*, 2018, no. 3, pp. 15–19. (in Russ.)
9. Kurakova N. V., Maslova V. E. *Osobennosti razvitiya administrativno-territorial'nykh edinit goroda Sevastopolya* [Features of development of administrative-territorial units of the city of Sevastopol]. *Sbornik vystupleniy po itogam provedeniya Pervogo Sevastopol'skogo yuridicheskogo foruma na baze YUridicheskogo instituta Sevastopol'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Nauchnyy fond»* [Collection of speeches on the results of the first Sevastopol legal forum on the basis of the Law Institute of Sevastopol state University. Series “Scientific Foundation”]. Moscow, 2018, pp. 320–324. (in Russ.)
10. Levashkina K. S. *Sovershenstvovaniye zemel'nogo zakonodatel'stva vo vnov' obrazovannoy Respublike Krym kak osnova ustoychivogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii* [Improving land legislation in the newly formed Republic of Crimea as the basis for sustainable development of the Russian Federation]. *Natsional'naya bezopasnost' Rossii i problemy ee obespecheniya na sovremennom etape. Sbornik mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [National security of Russia and the problems of its provision at the present stage. Collection of the international scientific and practical conference]. Volgograd, 2015, pp. 258–262. (in Russ.)
11. Malis N. I. [Tax legislation of the Republic of Crimea adapts to the Russian]. *Vestnik IPB (Vestnik professional'nykh bukhgalterov) [Vestnik IPB (Bulletin of professional accountants)]*, 2015, no. 3, pp. 38–42. (in Russ.)
12. Olenina T. YU. [Features of the legal regime of the forest Park green belt]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian justice]*, 2019, no. 4, pp. 19–20. (in Russ.)
13. Sapotkina T. I. [Disputes concerning agricultural lands, lands of specially protected territories and objects, lands of forest Fund]. *Arbitrazhnyye spory [Arbitration disputes]*, 2016, no. 4, pp. 47–82. (in Russ.)
14. Smorodina O. S. *Osobennosti administrativno-territorial'nogo deleniya i munitsipal'nogo ustroystva goroda Sevastopolya* [Features of administrative-territorial division and municipal structure of the city of Sevastopol]. *Sbornik vystupleniy po itogam provedeniya Pervogo Sevastopol'skogo yuridicheskogo foruma na baze YUridicheskogo instituta Sevastopol'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Nauchnyy fond»* [Collection of speeches on the results of the first Sevastopol legal forum on the basis of the Law Institute of Sevastopol state University. Series “Scientific Foundation”]. Moscow, 2018, pp. 301–308. (in Russ.)
15. Shchepanskiy I. S. [Legal problems of land use in accordance with their intended purpose]. *ZHurnal rossiyskogo prava [Journal of Russian law]*, 2019, no. 5, pp. 133–141. (in Russ.)

Stanislav Aleksandrovich Vasiliev – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Constitutional and Administrative Law, Sevastopol State University, Sevastopol, Russian Federation. E-mail: mnogoslav@mail.ru.

Lyubov Sergeevna Potapova – Sevastopol State University, Sevastopol, Russian Federation. E-mail: lybovpotapova2016@yandex.ru.

Received 23 October 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Васильев, С. А. Проблемы соотношения статуса земель и административно-территориального устройства в судебной практике Севастополя / С. А. Васильев, Л. С. Потапова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2019. – Т. 19, № 4. – С. 63–69. DOI: 10.14529/law190412.

FOR CITATION

Vasiliev S. A., Potapova L. S. Problems of relationship of the status of lands and the administrative and territorial structure in the judicial practice of Sevastopol. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2019, vol. 19, no. 4, pp. 63–69. (in Russ.) DOI: 10.14529/law190412.
