

УДК 34**О практике противодействия нарушениям законодательства при предоставлении земельных участков для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан****Дицевич Ярослава Борисовна**

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры прокурорского надзора и участия прокурора
в рассмотрении гражданских и арбитражных дел,
Иркутский юридический институт (филиал),
Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации,
664000, Российская Федерация, Иркутск, ул. Шевцова, 1;
e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Аннотация

В статье на основании анализа действующего земельного законодательства и правоприменительной практики рассмотрены вопросы обеспечения законности в сфере предоставления земельных участков для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, в том числе связанные с организационными проблемами деятельности органов местного самоуправления. Проанализирована правовая база деятельности по предоставлению земельных участков для указанных целей, в том числе перечень обязанностей субъектов соответствующих правоотношений. Отражена положительная практика прокурорской деятельности по выявлению и устранению нарушений законодательства при реализации органами местного самоуправления полномочий при предоставлении земельных участков для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, а также по защите прав членов садоводческих и дачных товариществ. Рассмотрены примеры совершенствования деятельности органов прокуратуры по надзору за исполнением земельного законодательства, а также законодательства, регулирующего деятельность садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан (с учетом изменений, внесенных с 1 марта 2015 года).

Для цитирования в научных исследованиях

Дицевич Я.Б. О практике противодействия нарушениям законодательства при предоставлении земельных участков для размещения садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 11В. С. 171-180.

Ключевые слова

Земельное законодательство, садоводческие, огороднические и дачные некоммерческие объединения граждан, земельный участок, предоставление земельных участков, незаконное распоряжение, прокурор.

Введение

Учитывая тот факт, что общая численность садоводов, огородников и дачников составляет примерно половину всего населения России¹, особую актуальность в деятельности органов прокуратуры в последние годы приобрело противодействие нарушениям законодательства, регулирующего деятельность садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан, в том числе, при предоставлении земельных участков для размещения указанных объединений. Оценка состояния законности в сфере данных правоотношений позволяет прийти к выводу о частых случаях игнорирования органами местного самоуправления на большинстве российских территорий установленного законодательством порядка предоставления земельных участков для указанных целей. Особенно часто рассматриваемые правонарушения встречаются на территориях, расположенных вблизи городов, являющихся областными и краевыми центрами.

**Правовое регулирование порядка предоставления земельных
участков гражданам и их объединениям для ведения садоводства,
огородничества и дачного строительства**

В соответствии с требованиями Земельного кодекса Российской Федерации порядок предоставления земельных участков гражданам и их объединениям для ведения садоводства,

¹ См.: Паспорт проекта Федерального закона N 444626-4 "О внесении изменений в Федеральный закон "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (в части приведения содержания Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в соответствии с нормами законодательных актов Российской Федерации) // СПС "КонсультантПлюс".

огородничества и дачного строительства устанавливается, наряду с нормами указанного кодекса, федеральным законом «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»² (далее – Закон о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан). При этом статьей 13 ФЗ указанного закона предусмотрено, что обеспечение граждан садовыми, огородными и дачными земельными участками включено в число обязанностей органов местного самоуправления по месту жительства граждан. Стоит отметить, что с 1 марта 2015 года порядок регулирования рассматриваемых взаимоотношений претерпел определенные изменения³, а с 2019 года вопросы предоставления садовых земельных участков и огородных земельных участков, а также порядок строительства объектов капитального строительства на садовых земельных участках будут регулироваться нормами федерального закона от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

В настоящее время законодателем установлено, что очередность предоставления садовых, огородных или дачных земельных участков определяется на основании регистрации соответствующих заявлений, а граждане, имеющие в соответствии с законодательством Российской Федерации или законодательством субъектов Российской Федерации преимущественное право на получение садовых, огородных или дачных земельных участков, подлежат включению в отдельный список. Кроме того, орган местного самоуправления на основании утвержденного списка граждан, подавших заявление о предоставлении садового, огородного или дачного земельного участка, обязан определить потребности в садовых, огородных или дачных земельных участках, производя расчет, исходя из установленных норм предоставления земельных участков с учетом необходимости размещения имущества общего пользования⁵.

² О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан: федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ// СПС "КонсультантПлюс".

³ " См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»: Федеральный закон от 03.07.2016 N 337-ФЗ// СПС "КонсультантПлюс".

⁴ См: глава 5 «Предоставление садовых земельных участков и огородных земельных участков, строительство объектов капитального строительства на садовых земельных участках» Федерального закона от 29 июля 2017 года № 217-ФЗ "О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"// СПС "КонсультантПлюс".

⁵ См.: пункты 2-4 статьи 13 Закона о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан.

**Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства
о порядке создания садоводческого, огороднического и дачного
некоммерческого объединения, и предоставления земель
для деятельности указанных объединений**

Анализ законодательных норм о порядке предоставления земельных участков для осуществления садоводства и ведения дачного хозяйства свидетельствует о его особом (льготном) характере, что влечет возможность его применения лишь при соблюдении установленных условий, в частности, касающихся особенностей создания дачных и иных некоммерческих объединений. Таким образом, при прокурорской проверке вполне обоснованно производить оценку обстоятельств, связанных с тем, обращались ли граждане (члены партнерства) в органы местного самоуправления по месту их жительства с соответствующими заявлениями, соблюдается ли заявителями последовательность выбора и предоставления земельного участка для размещения дачного некоммерческого объединения, предусмотренная законодательством.

Зачастую прокурорами выявляются случаи несоблюдения указанного порядка создания садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения, что указывает на наличие заинтересованности в представлении земельных участков безотносительно к нуждаемости граждан в получении дачных земельных участков. Сам же по себе факт регистрации садоводческого, огороднического и дачного некоммерческого объединения граждан в качестве юридического лица не свидетельствует о безусловной обязанности органа местного самоуправления предоставить ему земельный участок для ведения дачного хозяйства на льготных условиях в порядке, определенном Законом о садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан. Кроме того, до 1 марта 2015 года земельный участок для целей ведения дачного хозяйства мог быть предоставлен в большинстве случаев из фонда перераспределения земель, что подтверждалось соответствующей судебной практикой⁶.

В настоящее время возможность предоставления в собственность земельных участков садоводам, огородникам, дачникам и их садоводческим, огородническим и дачным некоммерческим объединениям, получившим такие земельные участки из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов за плату или

⁶ См., например: Определение ВАС РФ от 03.02.2014 №ВАС-647/14 по делу N А26-10860/2012// СПС "КонсультантПлюс"; Постановление Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.02.2014 №А19-6632/2013// СПС "КонсультантПлюс".

бесплатно сохранилась в нормативных актах, образующих федеральное земельное законодательство. Кроме того, в случае нахождения земельных участков, предоставленных некоммерческому объединению рассматриваемого вида, в собственности субъекта РФ или муниципального образования, законами субъекта РФ могут быть предусмотрены случаи бесплатного предоставления в собственность участков членам садоводческих и иных объединений. Например, Законом Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» от 28.12.2015 N 146-ОЗ⁷ предусмотрена возможность бесплатного предоставления земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта на территории поселения, городского округа – постоянно проживающим в указанном муниципальном образовании гражданам, которым не предоставлялись в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в установленном порядке состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, относящимся к таким категориям, как многодетные семьи, молодые семьи, работники государственных и муниципальных учреждений, для которых учреждение является основным местом работы и имеющие непрерывный стаж работы в этом учреждении не менее трех лет; постоянно проживающие на территории муниципального образования граждане, осуществляющие деятельность в сфере сельскохозяйственного производства, а также в медицинских организациях государственной системы здравоохранения, государственных и муниципальных образовательных организациях, учреждениях культуры⁸.

Вместе с тем практика прокурорских проверок свидетельствует о том, что при предоставлении земельных участков в собственность бесплатно членам вновь созданных садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений граждан соответствующими органами местного самоуправления далеко не всегда запрашивались необходимые сведения (в том числе из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним) о наличии в собственности граждан земельных участков, предоставленных бесплатно⁹.

⁷О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан: закон Иркутской области от 28.12.2015 N 146-ОЗ // Областная. N 148. 30.12.2015

⁸ См. пп.2 п.1 ст.2 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» от 28.12.2015 N 146-ОЗ // Областная. N 148. 30.12.2015

⁹ Коршунова О.Н., Исламова Э.Р. Надзор прокурора за исполнением законов в сфере использования и охраны земель: проблемы и решения // Вопросы российского и международного права. - 2016. - Том 6. № 10В. - С. 251-269.

Направления деятельности органов прокуратуры по борьбе с нарушениями, допускаемыми администрациями садоводств и иных подобных некоммерческих объединений

В ходе осуществления надзорной деятельности прокурорами также выявляется немало нарушений, допускаемых администрациями садоводств и иных подобных некоммерческих объединений, нарушающих действующее законодательство. Довольно часто поводами для обращений по подобным вопросам, наряду с проблемами, связанными с регистрацией по месту жительства (неоднократно являвшимися предметом рассмотрения Конституционного суда Российской Федерации)¹⁰, являются спорные вопросы взаимоотношений указанных объединений с гражданами, ведущими на территории объединений садоводство, огородничество или дачное хозяйство в индивидуальном порядке.

Прокурорами в средствах массовой информации, с учетом общегосударственной важности правовой защиты интересов садоводов, огородников и дачников осуществляется размещение сведений разъяснительного характера, в том числе, о возможных способах защиты нарушенных прав граждан – членов садоводческих и огороднических объединений¹¹, об изменениях в соответствующем законодательстве¹². Также разъясняется право членов садоводческих товариществ и иных подобных объединений на обращение в суд, а в случае нарушения права совершенным преступлением (например, присвоением денежных средств) – в органы внутренних дел.

¹⁰ См., например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 апреля 2008 года N 7-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобами ряда граждан» // СПС "КонсультантПлюс"; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2011 года N 13-П «По делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в связи с жалобой гражданина А.В. Воробьева» // СПС "КонсультантПлюс".

¹¹ См., например: Разъяснение способа защиты нарушенных прав граждан ведущих садоводство, огородничество или дачное хозяйство // Официальный сайт Ейской межрайонной прокуратуры : www.prokuratura-eysk.rf/xn----7sbavubfzikcbrimd.xn--p1ai/index.php/home/300-2016-01-19-14-06-35; Изменения в Федеральном законе «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // Официальный сайт прокуратуры Республики Татарстан: http://prokrt.ru/main/prokuror_razyasnyayet/actual/izmeneniya_v_federalnom_zakone_o_sadovodcheskih_ogorodnicheskih_i_dachnyh_nekommercheskih_obedineniyah_grazhdan/

¹² Примером подобных изменений могут служить дополнения, внесенные в 2016 году в целях защиты прав садоводов, огородников и дачников в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (см.: О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»: Федеральный закон от 03.07.2016 N 337-ФЗ// СПС "КонсультантПлюс").

Заключение

В заключение представляется необходимым отметить значимость информационного и иного взаимодействия органов прокуратуры с органами государственного земельного надзора, органами местного самоуправления и суда, а также с представителями общественности в деятельности по противодействию рассматриваемым нарушениям законодательства.

Библиография

1. Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: термины и определения // Экологическое право. 2012. № 4. С. 19-25.
2. Бутовецкий А.И. Садовые, огородные и дачные земельные участки: законодательные подходы к определению правового режима // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 8. С. 27-41.
3. Вараксин Г.С., Вершинский И.С., Байкалов Е.М. История, состояние и перспективы землеустройства в России // Вестник КрасГАУ. 2010. №8. С.54-58.
4. Журавлев С.Д., Ковалев В.М. Анализ использования земель сельскохозяйственного назначения в Тульской области // Среднерусский вестник общественных наук. 2009. №3. С.160-166.
5. Коршунова О.Н., Исламова Э.Р. Надзор прокурора за исполнением законов в сфере использования и охраны земель: проблемы и решения // Вопросы российского и международного права. 2016. Том 6. № 10В. С. 251-269.
6. Кресникова Н.И. Государственное управление в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения России // Управленческие науки. 2015. №4. С.42-51.
7. Крылов А.И. Проблема неэффективного использования земель сельскохозяйственного назначения // Известия ТулГУ. Технические науки. 2013. №6-2. С.233-236.
8. Нарышева Н.Г. Проблемы установления и изменения разрешенного использования земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. 2016. № 2. С. 11-18.
9. Убайдуллаев М.Б. Проблемы использования земель сельскохозяйственного назначения в Кыргызстане // Территория науки. 2015. №5. С.94-100.
10. Шалдунова Н.П. Рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения: состояние, проблемы, решения // Пермский аграрный вестник. 2013. №3 (3). С.49-54.

**On the practice of counteracting violations of legislation in the provision
of land for the placement of horticultural, gardening and dacha non-profit
associations of citizens**

Yaroslava B. Ditsevich

PhD in Law,

Associate Professor at the Department of prosecutor's supervision

and prosecutor's participation in civil and arbitral cases,

Irkutsk Law Institute (branch),

Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation,

664035, 1 Shevtsova st., Irkutsk, Russian Federation;

e-mail: yaroslavadi@mail.ru

Abstract

The article bases on the analysis of current land legislation and enforcement discusses the issues of ensuring legality in the sphere of provision of land plots for placement of a horticultural, gardening and dacha non-commercial associations of citizens, including those associated with organizational issues of activity of bodies of local self-government. The author analyzed the legal framework for the provision of land for specified purposes, including the list of duties of subjects of corresponding legal relations. The research reflected good practice within the activities of public prosecutors on the identification and elimination of violations of legislation in the implementation by local authorities of powers in the provision of land to accommodate horticultural, gardening and dacha non-commercial associations of citizens, and to protect the rights of members of gardening and country partnerships. The author shows examples of improvement of activity of bodies of Prosecutor's office for supervision over implementation of land legislation and legislation governing the activities of the horticultural, gardening and dacha non-commercial associations of citizens. In conclusion, it seems necessary to note the importance of information and other interaction of the prosecution authorities with the bodies of state land supervision, local government and courts, as well as with representatives of the public in the activities to counteract the violations of the legislation in question.

For citation

Ditsevich Ya.B. (2016) O praktike protivodeistviya narusheniyam zakonodatel'stva pri predostavlenii zemel'nykh uchastkov dlya razmeshcheniya sadovodcheskikh, ogorodnicheskikh i dachnykh nekommercheskikh ob"edinenii grazhdan [On the practice of counteracting violations of legislation in the provision of land for the placement of horticultural, gardening and dacha non-profit associations of citizens]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (11B), pp. 171-180.

Keywords

Land legislation, horticultural, gardening and dacha non-profit associations of citizens, land, provision of land, illegal disposal, prosecutor.

References

1. Bandorin L.E. (2010) Razreshennoe ispol'zovanie zemel'nykh uchastkov: terminy i opredeleniya [Authorized use of land: terms and definitions]. *Ekologicheskoe parvo* [Environmental law], 4, pp. 19-25.
2. Butovetskii A.I. (2016) Sadovye, ogorodnye i dachnye zemel'nye uchastki: zakonodatel'nye podkhody k opredeleniyu pravovogo rezhima [Garden, garden and dacha land: legislative approaches to the definition of the legal regime]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii* [Property relations in the Russian Federation], 8, pp. 27-41.
3. Korshunova O.N., Islamova E.R. (2016) Nadzor prokurora za ispolneniem zakonov v sfere ispol'zovaniya i okhrany zemel': problemy i resheniya [Supervision of the prosecutor for the implementation of laws in the sphere of land use and protection: problems and solutions]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 6 (10B), pp. 251-269.
4. Kresnikova N.I. (2015) Gosudarstvennoe upravlenie v sfere ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya Rossii [State management in the sphere of agricultural land use in Russia]. *Upravlencheskie nauki* [Administrative Sciences], 4, pp. 42-51.
5. Krylov A.I. (2013) Problema neeffektivnogo ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya [The problem of inefficient use of agricultural land]. *Izvestiya TulGU. Tekhnicheskie nauki* [Proc. of TulSU], 6-2, pp. 233-236.
6. Narysheva N.G. (2016) Problemy ustanovleniya i izmeneniya razreshennogo ispol'zovaniya zemel'nykh uchastkov iz sostava zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya [Problems of

- establishing and changing the permitted use of land from the composition of agricultural land]. *Ekologicheskoe parvo* [Environmental law], 2, pp. 11-18.
7. Shaldunova N.P. (2013) Ratsional'noe ispol'zovanie zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya: sostoyanie, problemy, resheniya [Rational use of agricultural land: state, problems, solutions]. *Permskii agrarnyi vestnik* [Perm agrarian bulletin], 3 (3), pp. 49-54.
8. Ubaidullaev M.B. (2015) Problemy ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya v Kyrgyzstane [Problems of the use of agricultural land in Kyrgyzstan]. *Territoriya nauki* [The territory of science], 5, pp. 94-100.
9. Varaksin G.S., Vershinskii I.S., Baikalov E.M. (2010) Istoriya, sostoyanie i perspektivy zemleustroistva v Rossii [History, state and prospects of land management in Russia]. *Vestnik KrasGAU* [Bulletin of the State University of Civil Aviation], 8, pp. 54-58.
10. Zhuravlev S.D., Kovalev V.M. (2009) Analiz ispol'zovaniya zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya v Tul'skoi oblasti [Analysis of the use of agricultural land in the Tula region]. *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk* [Middle Russian herald of social science], 3, pp. 160-166.