
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 1(27) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

**РЕГИОНАЛЬНОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:
вопросы политики, экономики и права**

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артгашесовна
АСТАВАТУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турара Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевоинской) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

Федеральной
службой по надзору
в сфере массовых
коммуникаций,
связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается

один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

115598, г. Москва,
ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4,
цокольный этаж,
помещение I,
комната 7-1, офис 4

www.regionupravlenie.ru

E-mail:

regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка

Загуменов А.П.

Подписано в печать 25.03.2022

Формат 60x84/8.

Объем 7,75

Печать офсетная.

Заказ № 708

Тираж – 1000 экз.

(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии

ООО «Белый ветер»

115054, г. Москва,

ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Хаманева Н.Ю., Медведев В.Н.

Некоторые вопросы имплементации норм украинского законодательства в российскую правовую систему в сфере градостроительства и земельно-имущественных отношений: на примере города федерального значения Севастополь..... 5

Медведев В.Н.

Вопросы установления специальных зон охраны земель как механизм пресечения незаконной хозяйственной деятельности: на примере города Севастополь..... 17

Каирбекулы А.

Некоторые особенности правового регулирования предпринимательской деятельности..... 23

Аюпова З.К., Кусаинов Д.У.

К вопросу о мифах и преданиях в памяти народов Евразии и генезисе этнонима «казах»..... 33

Медведев Н.П.

К 30-летию реформы территориально-государственного устройства Российской Федерации..... 40

Магадиев М.Ф.

Актуальные аспекты государственного управления в Российской Федерации в условиях экономических санкций западных государств..... 48

НАШИ АВТОРЫ..... 56

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ..... 58

В.Н. МЕДВЕДЕВ

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ,
Россия, г. Москва

ВОПРОСЫ УСТАНОВЛЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ЗОН ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ КАК МЕХАНИЗМ ПРЕСЕЧЕНИЯ НЕЗАКОННОЙ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА СЕВАСТОПОЛЬ

Статья посвящена проблемным вопросам градостроительства и земельно-имущественных отношений. Автором проведен анализ судебной и правоприменительной практики города Севастополя и ряда субъектов РФ по вопросу принятия мер в случае выявления органами публичной власти нецелевого использования земельных участков. На примере города Севастополь даны конкретные предложения по пресечению незаконной хозяйственной деятельности на земельных участках, выделенных под индивидуальное жилищное, дачное или садовое строительство.

Ключевые слова: *Российская Федерация, Украина, субъект РФ, город Севастополь, законодательство, строительство, земля, объекты, участки, индивидуальное, дачное, садоводство, проблемы, контроль, надзор, органы, исполнительная власть, суд, нарушения, ответственность.*

За последнее время органами государственной власти г. Севастополя были предприняты попытки создания правовой основы для формирования особо охраняемых природных территорий (ООПТ) на территории

г. Севастополя, упорядочивания на них деятельности правообладателей земельных участков и недопущения их нерегламентированного использования. В частности, в г. Севастополе были изданы следующие правовые акты:

1. Постановление Правительства г. Севастополя от 25.05.2015 № 417-ПП «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий регионального значения, расположенных в городе Севастополе» [7].

2. Закон г. Севастополя от 15.12.2015 № 212-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях в городе Севастополе» [2].

3. Закон г. Севастополя от 21.07.2017 № 357-ЗС «Об утверждении стратегии социально-экономического развития города Севастополя до 2030

года» (создание особых территорий и направлений использования в окрестностях Балаклавы) [3].

4. Закон г. Севастополя от 9 сентября 2019 года № 544-ЗС «Об утверждении перечня перспективных особо охраняемых природных территорий регионального значения города Севастополя» [4].

Однако, большая часть рассматриваемых территорий властями

г. Севастополя, к сожалению, до настоящего времени в перечень действующих и перспективных ООПТ не включена.

В продолжении темы необходимо кратко остановиться на опыте и правоприменительной практике органов публичной власти Краснодарского края, в частности г. Сочи, г-к. Геленджика, а также других агломераций (г. Пермь, г. Волгоград) по рассматриваемому вопросу.

Власти Краснодарского края пошли по пути внесения поправок в краевое законодательство. В частности, они расширили прибрежную зону, на которой запрещено жилищное строительство, с 300 до 500 метров от моря. Кроме того, были произведены изменения в Генпланы и ПЗЗ, что позволило местным властям подстраховаться от хаотичной и нелегальной застройки прибрежной полосы (например, в г. Сочи, ранее до половины объектов строились на землях, не предназначенных для этого).

Так, в 2021 года власти г-к. Геленджик презентовали новый проект генплана курорта и ввели его в действие зимой 2022 г. Согласно этому документу, жилая застройка в прибрежной зоне будет запрещена, а земельные участки по всему городу поменяют свое назначение. В частности, меняется функциональное назначение целых кварталов, расположенных в 500-метровой полосе от моря: вместо жилой застройки здесь предусмотрены так называемые «зоны отдыха» или «общественно-деловые». Строить и реконструировать частные дома в них запрещено, но разрешены гостиницы, рестораны и торговые центры. С принятием генплана и новых ПЗЗ запущен в действие механизм выкупа или принудительного изъятия земельных участков в случае выявления нарушений законодательства РФ и ее субъектов.

По результатам проверок надзорных органов г-к. Геленджика были выявлены нарушения правообладателями режимов использования земель с последующим обращением в суды. Так, суд признал незаконным включение более 100 га на Толстом мысу в городскую черту г-к. Геленджика (дело № 3а-781/2020) [8], участки в указанном месте находятся в первой и второй зонах горно-санитарной охраны курорта, где запрещено или существенно ограничено жилое строительство. Аннулировано право собственности физлиц на земельные участки лесного фонда и фактам строительства частных гостиниц на землях садового товарищества (дело

№ А32-34744/2020) [9].

В г. Волгоград массово проводится ревизия земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, на предмет начала

строительства на нем, оформления ТУ на подключения и пр. Если имеет место длительное неиспользование гражданином участка, то инициируется процедура его изъятия (ст. 284 ГК РФ). Вместе с тем, без соблюдения установленной процедуры, включающей проведение проверки органом земельного надзора, установление срока для устранения выявленных нарушений и последующее привлечение виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания, изъятие может быть признано незаконным.

При этом надо учитывать, что в силу положений ст. 51 ГрК РФ [1] строительство садовых и индивидуальных домов осуществляется в уведомительном порядке и не требует разрешения на строительство.

Кроме того, из п. 4 ст. 85 ЗК РФ [5], чч. 8 – 10 ст. 36 ГрК РФ прямо следует, что ОКС, правомерно возведенные до утверждения градостроительных регламентов правилами землепользования и застройки, а также земельные участки, на которых они расположены, виды разрешенного использования которых не соответствуют градостроительному регламенту могут быть использованы по прежнему фактическому виду разрешенного использования, за исключением случаев, если использование таких земельных участков и объектов капитального строительства опасно для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов культурного наследия.

В тоже время важно отметить, что при этом любая реконструкция таких объектов, то есть изменение этих объектов, может осуществляться только путем приведения их в соответствие с градостроительным регламентом, а изменение видов разрешенного использования может осуществляться путем приведения их в соответствие с видами разрешенного использования, установленными градостроительным регламентом (п. 34 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019) [6].

Таким образом, анализ правоприменительной практики позволяет сделать следующие выводы.

Успешный пересмотр решений, наделивших правообладателей земельными участками под ИЖС связан с наличием ООПТ, либо охранных зон ОКН на момент выделения земельного участка (например, как это было в г-к. Геленджик, а также в Севастопольской зоне ЮБК урочище «Ласпи»). Применительно к ситуации в Балаклаве, указанные обстоятельства также являлись предметом оценки судов по искам ДИЗО г. Севастополя, которые закончились не в пользу города.

В целях пресечения противоправной хозяйственной деятельности и на основании ч. 5 ст. 95 ЗК РФ возможен вариант решения о резервировании земель органами государственной власти субъектов РФ, которые предполагается объявить землями особо охраняемых природных территорий, с последующим изъятием таких земель и об ограничении на них хозяйственной деятельности. Однако этот вариант связан с последующими расходами

бюджета. Кроме того, установление такого рода зон, может затруднить реализацию инвестпроектов на данных территориях.

Данная позиция коррелируется с позицией должностных лиц органов государственной власти г. Севастополя. Так, по их мнению, «при возведении какой-то постройки в границах СНТ предоставляются документы о правах на землю, виде разрешенного использования. И если вид разрешенного использования позволяет возведение недвижимости, этот объект регистрируется. В данном конкретном случае мы понимаем, что необходимо защищать этот склон. Соответственно, установили зону, которая не позволяет строить. После утверждения правил землепользования и застройки в ЕГРН будут внесены все эти данные, и регистратор будет видеть ограничения, которые действуют в отношении этой территории». А вот что будет с уже построенными объектами, вопрос более сложный.

К сожалению, участки останутся, – сообщил глава департамента защитнице Большой Севастопольской тропы. – Вопрос о признании уже существующих построек самовольными должен рассматриваться в судебном порядке, они должны сноситься только на основании решения суда».

Всем, кому земля предоставлялась на законных основаниях (а это, как показывает практика, не 100% участков), Максим Жукалов посоветовал требовать их выкупа «по соразмерной стоимости» – другого выхода просто нет.

Только менять границы ООПТ. Или требовать соразмерного выкупа вашего земельного участка, других вариантов здесь нет. Даже градостроительные регламенты не распространяются на территорию ООПТ, все регулируется режимом использования ООПТ», – ответил Жукалов, заметивший, что оспорить границы ООПТ крайне проблематично» [10].

В связи с этим, наиболее действенным способом борьбы с нарушениями земельного и градостроительного законодательства следует считать второй вариант, а именно недопущение и пресечение такого рода нарушений, в рамках реализации контрольно-надзорных мероприятий и различных форм общественного контроля. При этом в случаи выявления нарушений у органов исполнительной власти г. Севастополя возникает вариативность действий в зависимости от рода таких нарушений. Например, обращение в суд с требование признания ОКС самовольным строением на основании ст. 222 ГК РФ в связи с нарушением градостроительного регламента или вида разрешенного использования земельного участка, прекращение права собственности или расторжение договора аренды земельного участка в случае его нецелевого использования или длительного неиспользования по назначению.

В связи с вышеизложенным и продолжающейся застройкой территории г. Севастополя ведущей к уничтожению ландшафтно-видового раскрытия природных видов, памятников истории и архитектуры можно предложить

следующий «алгоритм» действий по пресечению ведения незаконных строительно-монтажных и землеустроительных работ:

1. На базе существующей Городской комиссии по пресечению самовольного строительства создать Межведомственную рабочую группу (привлечением специалистов контрольно-надзорных органов и коммунальных служб и др.) по выявлению нарушений в деятельности юридических и физических лиц при ведении хозяйственной и иной деятельности.

2. Установление периода выполнения проверочных мероприятий с введением варианта «нон-стоп» – заморозка ситуации с выделением новых, регистрацией земельных участков и сделок с ними, прекращение/запрет на них любого вида строительства и благоустройства и выдачи технических условий на подключения к ресурсным коммуникациям на территории Балаклавы.

3. Рассылка собственникам и руководителям кооперативов официальных уведомлений о нахождении земельных участков в зонах с соответствующими режимами использования (согласно Приказа Минкульта РФ № 1864) и исполнения требования градостроительного регламента.

4. По выявленным нарушениям Межведомственная группа информирует уполномоченные органы исполнительной власти г. Севастополя для принятия мер с последующим обращением в суд с иском о сносе самовольной постройки, либо об изъятии земельного участка в связи с его длительном неиспользованием собственником по назначению или расторжением договора аренды земельного участка в случае его нецелевого использования (как в административном, так и в судебном порядке).

Указанные мероприятия, по нашему мнению, способствовали бы предотвращению незаконной хозяйственной деятельности на земельных участках, которые формально не попадают под зоны с особыми условиями использования территорий, однако имеют, в частности ограничения, установленные градостроительным регламентом.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. .2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

2. Закон города Севастополя от 15.12.2015 № 212-ЗС «Об особо охраняемых природных территориях в городе Севастополе» // Севастопольские известия. № 2 (1849). 23.01.2016.

3. Закон города Севастополя от 21.07.2017 № 357-ЗС «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Севастополя до 2030 года» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>. 21.07.2017.

4. Закон города Севастополя от 09.09.2019 № 544-ЗС «Об утверждении перечня перспективных особо охраняемых природных территорий регионального значения города Севастополя» // Официальный сайт Законодательного Собрания города Севастополя <http://sevzakon.ru>. 09.09.2019.

5. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

6. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2019) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.11.2019) // Бюллетень Верховного Суда РФ. № 4. 2020.

7. Постановление Правительства Севастополя от 25.05.2015 № 417-ПП «Об утверждении перечня особо охраняемых природных территорий регионального значения на территории города Севастополя»// Первоначальный текст документа также опубликован не был. СПС «Консультант Плюс».

8. <http://судебныерешения.рф/54135773>.

9. <https://sudact.ru/arbitral/doc/tjE2U5EXHNbn/>.

10. <https://sevastopol.su/news/sklony-balaklavskoy-doliny-obeshchayut-sohranit-ot-zastroyki>.

V.N. MEDVEDEV

*Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of State and Legal
Disciplines IGSU RANEPА under the President
of the Russian Federation, Moscow, Russia*

ISSUES OF ESTABLISHING SPECIAL ZONES OF LAND PROTECTION AS A MECHANISM FOR SUPPRESSING ILLEGAL ECONOMIC ACTIVITY: ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF SEVASTOPOL

The article is devoted to the problematic issues of urban planning and land and property relations. The author analyzes the judicial and law enforcement practice of the city of Sevastopol and a number of subjects of the Russian Federation on the issue of taking measures in case of detection by public authorities of inappropriate use of land plots. On the example of the city of Sevastopol, specific proposals are given for the suppression of illegal economic activity on land plots allocated for individual housing, suburban or garden construction.

Key words: *Russian Federation, Ukraine, subject of the Russian Federation, city of Sevastopol, legislation, construction, land, objects, plots, individual, suburban, gardening, problems, control, on.*