



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 24-АД25-3-К4

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

г. Москва

12 мая 2025 г.

Судья Верховного Суда Российской Федерации Кузьмичев С.И., рассмотрев жалобу и дополнение к жалобе заместителя главного государственного инспектора Республики Адыгея по использованию и охране земель Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестра) по Республике Адыгея Левда Елены Викторовны на вступившие в законную силу решение судьи Майкопского городского суда Республики Адыгея от 14 декабря 2023 г., решение судьи Верховного Суда Республики Адыгея от 19 февраля 2024 г. и постановление судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 августа 2024 г., вынесенные по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении Васильевой Ирины Викторовны,

установил:

постановлением заместителя главного государственного инспектора Республики Адыгея по использованию и охране земель (далее также – должностное лицо) Управления Росреестра по Республике Адыгея от 31 августа 2023 г. Васильева И.В. признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и подвергнута административному наказанию в виде административного штрафа в размере 5000 руб.

Решением судьи Майкопского городского суда Республики Адыгея от 14 декабря 2023 г., оставленным без изменения решением судьи Верховного Суда Республики Адыгея от 19 февраля 2024 г. и постановлением судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 августа 2024 г., постановление должностного лица Управления Росреестра по Республике Адыгея от 31 августа 2023 г. отменено, производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении Васильевой И.В. прекращено на основании пункта 2

части 1 статьи 24.5 названного кодекса в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

В жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, и дополнении к ней должностное лицо, вынесшее постановление о назначении административного наказания, Левда Е.В. ставит вопрос об изменении судебных актов, принятых в отношении Васильевой И.В. по настоящему делу об административном правонарушении путем исключения из них выводов о нарушении должностными лицами Управления Росреестра по Республике Адыгея требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ) ввиду их необоснованности.

Васильева И.В., уведомленная в соответствии с требованиями части 2 статьи 30.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о подаче указанной жалобы и дополнения к ней, в установленный срок возражения на них не представила.

Изучение материалов дела об административном правонарушении и доводов жалоб позволяет прийти к следующим выводам.

Статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за самовольное занятие земельного участка или части земельного участка, в том числе использование земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок.

Как усматривается из материалов дела, 16 мая 2023 г. должностным лицом отдела государственного земельного надзора Управления Росреестра по Республике Адыгея в связи с обращением гражданина (о перекрытии соседом доступа на участок установленным забором, л.д. 58) и на основании задания от 15 мая 2023 г. № 503 (л.д. 59-60) проведены контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом в форме наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования земельного участка по адресу: [REDACTED] [REDACTED] путем визуального осмотра территории и инструментального обследования.

В ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований установлено, что согласно сведениям Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) земельный участок с кадастровым номером [REDACTED], расположенный по указанному адресу, площадью 767 м² отнесен к категории земель – «земли населенных пунктов», имеет вид разрешенного использования – «для индивидуального жилищного строительства» и принадлежит на праве собственности Васильевой И.В. (далее также – земельный участок).

В рамках выездного обследования проведен осмотр земельного участка и инструментальное обследование, в ходе которого по результатам обмера его границ и сопоставления полученных данных с данными ЕГРН выявлено, что фактическая площадь земельного участка составляет 783,95 м²; его границы нарушены; ограждение (забор) частично расположен за его пределами (площадь 28,3 м²) на землях общего пользования, государственная собственность на которые не разграничена.

Результаты данного мероприятия зафиксированы в акте контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом от 16 мая

2023 г., протоколе осмотра земельного участка от 16 мая 2023 г. № 16/2 05 2023, протоколе инструментального обследования от 16 мая 2023 № 16/1 05 2023 (л.д. 61-79).

Данные результаты направлены начальнику ОМВД России по г. Майкопу МВД по Республике Адыгея с указанием на положения постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» и подпункт 1 пункта 2 статьи 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в редакции, действовавшей на момент возникновения обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения дела об административном правонарушении) для рассмотрения вопроса о возбуждении (отказе в возбуждении) дела об административном правонарушении (исх. № 06-0106/23 от 23 мая 2023 г., л.д. 55-57).

Материал поступил в ОМВД России по г. Майкопу МВД по Республике Адыгея 24 мая 2023 г., зарегистрирован в КУСП № 10633, приобщен к материалу КУСП 9932 от 16 мая 2023 г. (зарегистрирован по обращению гражданина о закрытии соседом входа на участок забором), по которому проводилась проверка (л.д. 45-47).

4 августа 2023 г. должностным лицом ОМВД России по г. Майкопу МВД по Республике Адыгея в отношении Васильевой И.В. составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, по факту нарушения требований статей 25, 26 Земельного кодекса Российской Федерации, самовольного занятия и использования земель общего пользования, государственная собственность на которые не разграничена, площадью 28,3 м², без предусмотренных законодательством прав (л.д. 41).

По итогам рассмотрения дела должностным лицом Управления Росреестра по Республике Адыгея вынесено постановление о признании Васильевой И.В. виновной в совершении описанного административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, с назначением административного наказания.

Судья городского суда восстановил и.о. прокурора Республики Адыгея срок принесения протеста на постановление должностного лица в порядке статей 30.1 – 30.2 названного кодекса, по результатам его рассмотрения отменил данное постановление с прекращением производства по делу на основании пункта 2 части 1 статьи 24.5 названного кодекса в связи с отсутствием состава административного правонарушения.

Принимая указанное решение, судья городского суда исходил из следующего.

Согласно части 3 статьи 56 Закона № 248-ФЗ без взаимодействия с контролируемым лицом проводятся наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование.

Выездным обследованием в целях Закона № 248-ФЗ признается контрольное (надзорное) мероприятие, проводимое в целях оценки соблюдения контролируемыми лицами обязательных требований. Выездное обследование может проводиться по месту нахождения (осуществления деятельности) организации (ее филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), месту осуществления деятельности гражданина, месту нахождения объекта контроля, при этом не допускается взаимодействие с контролируемым лицом (части 1, 2 статьи 75 Закона № 248-ФЗ).

В силу пунктов 1, 3 части 3 указанной статьи в ходе выездного обследования могут осуществляться, в том числе осмотр и инструментальное обследование (с применением видеозаписи).

Под осмотром в целях Закона № 248-ФЗ понимается контрольное (надзорное) действие, заключающееся в проведении визуального обследования территорий, помещений (отсеков), производственных и иных объектов, продукции (товаров) и иных предметов без вскрытия помещений (отсеков), транспортных средств, упаковки продукции (товаров), без разборки, демонтажа или нарушения целостности обследуемых объектов и их частей иными способами (часть 1 статьи 76 Закона № 248-ФЗ).

Частью 2 указанной статьи (в редакции, действовавшей на момент возникновения обстоятельств, послуживших основанием для возбуждения дела об административном правонарушении) предусмотрено, что осмотр осуществляется инспектором в присутствии контролируемого лица или его представителя и (или) с применением видеозаписи.

Инструментальным обследованием в целях Закона № 248-ФЗ является контрольное (надзорное) действие, совершаемое инспектором или специалистом по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо по месту нахождения производственного объекта с использованием специального оборудования и (или) технических приборов для определения фактических значений, показателей, действий (событий), имеющих значение для оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований, а также подтверждения соответствия продукции (товаров) обязательным требованиям (часть 1 статьи 82 Закона № 248-ФЗ).

Инструментальное обследование осуществляется инспектором или специалистом, имеющими допуск к работе на специальном оборудовании, использованию технических приборов (часть 3 статьи 82 Закона № 248-ФЗ).

В соответствии с пунктом 3 части 3 статьи 75 Закона № 248-ФЗ инструментальное обследование осуществляется с применением видеозаписи.

Руководствуясь положениями означенных норм, а также статей 1.6, 26.2, 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья городского суда сделал вывод о том, что выездное обследование земельного участка с осуществлением осмотра и инструментального обследования проведено с нарушением положений названного закона, поскольку при проведении указанных контрольных (надзорных) действий не применялась видеозапись, а также инструментальное обследование с использованием высокоточного геодезического оборудования выполнено должностным лицом, наличие у которого специальных познаний, позволяющих использовать соответствующий вид оборудования, не подтверждено.

При этом относительно проведения осмотра земельного участка судья городского суда указал, что в данном случае с учетом проведения осмотра в рамках выездного обследования в условиях, исключающих взаимодействие с контролируемым лицом, при его осуществлении необходимо было вести видеосъемку без вовлечения в него контролируемого лица или его представителя.

Судья городского суда признал, что означенные нарушения ставят под сомнение правильность измерений, достоверность полученных в рамках контрольного

(надзорного) мероприятия результатов, и с указанием на положения частей 1, 4 статьи 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принял решение об отмене постановления должностного лица о назначении административного наказания и прекращении производства по делу об административном правонарушении по основанию, предусмотренному пунктом 2 части 1 статьи 24.5 названного кодекса.

Судья верховного суда республики и судья кассационного суда, рассмотрев жалобы должностного лица, вынесшего постановление о назначении административного наказания, поданные на решение судьи городского суда в порядке статей 30.1 – 30.2, 30.9, 30.12 – 30.14 названного кодекса соответственно, с изложенными в решении выводами согласились, не нашли оснований для отмены или изменения данного акта, оставили его без изменения.

Вместе с тем решение судьи верховного суда республики и постановление судьи кассационного суда законными признать нельзя.

Обращаясь с жалобой на решение судьи городского суда в верховный суд республики в порядке статей 30.1 – 30.2, 30.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, должностное лицо заявляло о необоснованности изложенных в данном судебном акте выводов, отсутствии оснований для отмены постановления о назначении административного наказания и прекращения производства по делу, а равно об отсутствии оснований для восстановления прокурору срока принесения протеста на это постановление.

В обоснование данных доводов должностным лицом со ссылкой на Положение о федеральном государственном земельном контроле (надзоре), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1081, указывалось, что осуществление названных выше контрольных (надзорных) действий без применения видеозаписи не является нарушением, влекущим признание составленных по их результатам протоколов недопустимыми доказательствами по делу, в рамках их выполнения производилась фотосъемка, материалы которой приложены к документам контрольных (надзорных) действий.

Относительно изложенных в решении судьи городского суда выводов о проведении инструментального обследования с использованием высокоточного геодезического оборудования работником, не имеющим специальных познаний, должностным лицом отмечено, что Закон № 248-ФЗ, названное выше Положение либо иной нормативный правовой акт не содержат требования о необходимости специального образования для проведения подобного действия.

Кроме того, в рамках пересмотра в порядке главы 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях принятых по делу актов должностным лицом заявлялось о необоснованности восстановления прокурору срока принесения протеста на постановление о назначении административного наказания. При этом указано, что Васильева И.В., по заявлению которой была проведена прокурорская проверка и принесен протест на этот акт, принимала участие при рассмотрении дела, копию названного постановления получила 31 августа 2023 г., однако только 17 октября 2023 г. обратилась в прокуратуру г. Майкопа Республики Адыгея с просьбой о проверке действий должностных лиц Росреестра по Республике Адыгея, 23 октября 2023 г. данное обращение передано на рассмотрение в прокуратуру Республики Адыгея, и лишь 22 ноября 2023 г. принесен протест на означенное постановление, при этом уважительные причины пропуска срока

опротестования либо самостоятельного обжалования Васильевой И.В. этого постановления отсутствуют.

Согласно статье 24.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях задачами производства по делам об административных правонарушениях являются, в частности, всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом.

По делу об административном правонарушении выяснению подлежат перечисленные в статье 26.1 названного кодекса обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела.

В силу положений части 3 статьи 30.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях при рассмотрении жалобы на постановление по делу об административном правонарушении судья проверяет дело в полном объеме.

В соответствии с частью 3 статьи 30.9 названного кодекса рассмотрение и разрешение последующих жалоб на постановление по делу об административном правонарушении и (или) решения по жалобе на это постановление осуществляются в порядке, установленном статьями 30.2 – 30.8 названного кодекса.

При этом в соответствии с пунктами 4, 6 части 1 статьи 29.10, частью 2 статьи 30.8 названного кодекса решение по результатам рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении должно содержать, в том числе обстоятельства, установленные при рассмотрении дела; мотивированное решение по делу.

Частями 1, 2 статьи 30.16 названного кодекса установлено, что по жалобе, протесту, принятым к рассмотрению, вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов проверяются исходя из доводов, изложенных в жалобе, протесте, и возражений, содержащихся в отзыве на жалобу, протест. Судья, принявший к рассмотрению жалобу, протест, в интересах законности имеет право проверить дело об административном правонарушении в полном объеме.

Согласно части 1 статьи 30.18 названного кодекса в постановлении, принимаемом по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов, должны быть указаны мотивы и основания для оставления без изменения, изменения или отмены вступивших в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов со ссылкой на статьи названного кодекса и (или) закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях (пункт 9).

В силу требований указанных норм в ходе производства по делу об административном правонарушении судья должен проверить все доводы и обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, дать им надлежащую правовую оценку.

Вместе с тем предусмотренные Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях требования судья верховного суда республики не выполнил, допустил их существенное нарушение, не проверил, являлись ли обстоятельства, на которые ссылался судья городского суда, основанием для принятия решения об отмене постановления о назначении административного наказания и прекращения производства по делу, заявленные должностным лицом

доводы проигнорировал, правовой оценки им не дал, принял решение об оставлении решения судьи городского суда без изменения.

То обстоятельство, что видеозапись не является основным и единственным доказательством по делу, а содержит сведения, зафиксированные в документе, составленном по результатам контрольного (надзорного) мероприятия или действия, оставлено судьей верховного суда республики без внимания, равно как и то, что в ходе осмотра осуществлялась фотосъемка.

Более того, в часть 2 статьи 76 Закона № 248-ФЗ внесены изменения Федеральным законом от 28 декабря 2024 г. № 540-ФЗ, в действующей редакции данная норма допускает проведение осмотра с применением фотосъемки.

Судья кассационного суда допущенное судьей верховного суда республики нарушение не устранил.

Решение судьи верховного суда республики и решение судьи кассационного суда не содержат убедительных, основанных на материалах дела и нормах закона мотивов и оснований для принятия указанных выше решений.

Требования Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях о всесторонности, полноте и объективности выяснения обстоятельств каждого дела судьями верховного суда республики и кассационного судов не выполнены, что не отвечает установленным статьей 24.1 названного кодекса задачам производства по делам об административных правонарушениях.

Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, институт пересмотра в порядке надзора постановлений по делам об административных правонарушениях, решений по результатам рассмотрения жалоб, протестов (статьи 30.12 – 30.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) основан на положениях Конституции Российской Федерации, а именно ее статьи 46, которая во взаимосвязи с ее статьями 15 (часть 4) и 17 (части 1 и 3) предполагает возможность в случаях допущенных фундаментальных ошибок пересматривать вступившие в законную силу судебные акты. Суд надзорной инстанции наделен полномочием отменить постановление по делу об административном правонарушении, решение по результатам рассмотрения жалобы, протеста и возратить дело на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело (пункт 3 части 2 части 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях) (определение от 16 июля 2015 г. № 1788-О).

В данном случае допущенное судьями верховного суда республики и кассационного судов нарушение требований Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях является существенным и повлияло на исход дела, что не позволяет признать принятые ими судебные акты законными.

В соответствии с пунктом 3 части 2 части 30.17 названного кодекса по результатам рассмотрения жалобы, протеста на вступившие в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалоб, протестов выносится решение об отмене постановления по делу об административном правонарушении, решения по результатам рассмотрения жалобы, протеста и о возвращении дела на новое рассмотрение в случаях существенного нарушения процессуальных требований, предусмотренных названным кодексом, если это не позволило всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

При таких обстоятельствах решение судьи Верховного Суда Республики Адыгея от 19 февраля 2024 г. и постановление судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 августа 2024 г., вынесенные по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении Васильевой И.В., подлежат отмене, а дело – возвращению на новое рассмотрение в Верховный Суд Республики Адыгея.

При новом рассмотрении дела об административном правонарушении суду следует учесть изложенное в настоящем постановлении, проверить все доводы и обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела, оценить их по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в совокупности в порядке статьи 26.11 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, и, правильно применив нормы материального и процессуального права, вынести законное и обоснованное решение.

Руководствуясь статьями 30.13 и 30.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, судья Верховного Суда Российской Федерации

постановил:

жалобу и дополнение к жалобе заместителя главного государственного инспектора Республики Адыгея по использованию и охране земель Управления Росреестра по Республике Адыгея Левда Елены Викторовны удовлетворить частично.

Решение судьи Верховного Суда Республики Адыгея от 19 февраля 2024 г. и постановление судьи Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 5 августа 2024 г., вынесенные по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении Васильевой Ирины Викторовны, отменить.

Дело вернуть в Верховный Суд Республики Адыгея на новое рассмотрение.

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



С.И. Кузьмичев