

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Предпринимательское, конкурентное и экологическое право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав.кафедрой ПК и ЭП
_____ В.В.Кванина
_____ 2017 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ РАБОТА)

КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

ЮУрГУ – 40.04.01.2015. ГРУППЫ № ЮМ-365

Научный руководитель выпускной
квалификационной работы
Петров А.В.,
док-р. юрид. наук, профессор

_____ 2017 г.

Автор выпускной квалификационной
работы студент группы
ЮМ-365
Трапезникова
Ирина Сергеевна

_____ 2017г.

Нормоконтролер
Громова Е.А.,
канд. юрид. наук., доцент

_____ 2017 г.

Челябинск 2017

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ	14
1.1 Определение и соотношение понятий «контроль» и «надзор» в земельном законодательстве России	14
1.2 Правовое регулирование земельного контроля и надзора	32
II ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ	45
2.1 Организация и проведение проверок соблюдения требований земельного законодательства.	45
2.2 Введение риск-ориентированного подхода при проведении земельного надзора и анализ осуществления земельного контроля на территории Челябинской области.....	56
III ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ	65
3.1 Анализ правоприменительной практики земельного контроля и надзора	65
3.2 Актуальные проблемы российского законодательства в области контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.....	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	81

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертации. «Земельный вопрос» практически на всех этапах исторического развития российского государства был одним из самых болезненных¹. Веками вокруг него шла ожесточенная борьба, политические стычки, острые дискуссии. И «земельный вопрос» требовал повышенного внимания со стороны государственной власти.

Рациональное использование и охрана земель зависят от эффективности надзорно-контрольной деятельности, которая является одним из основных элементов механизма обеспечения законности и правопорядка в данной сфере, соблюдения требований (норм) земельного законодательства, нарушение которых нередко допускается на практике².

Совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности создаёт условия обеспечения её эффективности. Для достижения цели государственного земельного контроля – сохранения земли как природного ресурса, а также важнейшего компонента окружающей среды и средства производства – необходимо решить вопрос об организации на территориях муниципальных образований действенного муниципального контроля³.

Кроме того, необходимо разрешить проблемы земельного контроля (надзора) в области охраны земель на мировом уровне, поскольку земля как важнейший природный ресурс и природный объект подвергается загрязнению, эрозии, заболачиванию, подтоплению, нарушению и другим негативным процессам, которые приводят к ухудшению её плодородного слоя, истощению земельных ресурсов, к образованию оползней и оврагов.

¹Громов С.Л. Государственный контроль за использованием и охраной земель // Земельный вестник России. – 2000. – № 1. – С. 41.

²Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2015. – С. 3.

³Чичкин А.В. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения в Оренбургской области: материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти докторид. наук, профессора Козыря М. И. – М., 2012. – С. 173.

Таким образом, деятельность по осуществлению контроля и надзора в области охраны и использования земель становится основополагающей составляющей системы управления, эффективное осуществление которой в значительной мере может гарантировать сохранение природного и экономического потенциала земли.

Исследования в этих направлениях позволят перейти к эффективной организации и осуществлению государственного земельного надзора и как следствие эффективной системе управления земельными ресурсами, поскольку ее важным звеном является, государственный земельный надзор, так как проведение мероприятий по его осуществлению направлено на достижение основной цели управления земельными ресурсами – рационального использования и охраны земель. Устранение недостатков позволит повысить работу органов государственного земельного надзора, а также сделает возможным предупредить, выявить и пресечь все нарушения земельного законодательства.

Степень научной разработанности проблемы. В науке земельного права не проводилось специального монографического исследования земельного надзора и контроля в условиях современной реформы контрольно-надзорной. Вопросы правового регулирования контроля в сфере земельных отношений исследовались в диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук Г.А. Ларионова «Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации» (1997).

Среди авторов, уделивших внимание этой проблеме, следует назвать А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, А.П. Анисимова, С.А. В.П. Беляева, Боголюбова, Н.С. Бондаря, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Н.Н. Веденина, Г.В. Выпхановой, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, В.В. Гриба, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, О.А. Зиновьевой, Н.В. Кичигина, О.И. Крассова, Г.А. Мисник, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, А.Я. Рыженкова, В.В. Солдатенкова, М.С. Студеникиной, Э.В. Талапиной, Л.А. Тихомировой, В.В. Устюковой, Н.И. Хлуденевой, Е.С. Шугриной и др.

Признавая теоретическую значимость исследований ученых – специалистов в области земельного и экологического права, отметим, что работы позволили накопить необходимый теоретический материал и обозначить поле исследования, однако указанные исследования пока еще не привели к формированию целостного научного представления об общих и специальных требованиях контрольно-надзорной деятельности.

Цель и задачи исследования. Целью настоящей работы является исследование правового регулирования и осуществления земельного надзора и контроля, а также выявление проблем в указанной сфере и разработка предложений по их устранению.

Для достижения указанной цели нами были поставлены следующие **задачи**:

- 1) исследовать понятийный аппарат, относящийся к контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений;
- 2) выявить признаки, особенности и соотношение земельного надзора и контроля в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности;
- 3) изучить требования земельного законодательства по осуществлению контрольно-надзорной деятельности уполномоченными органами;
- 4) исследовать вводимы при осуществлении контроля и надзора риск-ориентированный подход;
- 5) проанализировать правоприменительную практику нарушений земельного законодательства в данной сфере;
- 6) определить основные проблемы при осуществлении контрольно-надзорной применения законодательства в области земельного надзора и контроля;
- 7) обосновать выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства в области земельного надзора и контроля.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении земельного контроля и надзора.

Предметом исследования является понятие и правовое регулирование земельного надзора и контроля, организации и проведения проверок обязательных требований земельного законодательства в области охраны земель.

Методологическая основа исследования базируется на диалектическом методе научного познания, на общенаучных (анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, обобщение, типология, логический, статистический метод и пр.) и частнонаучных (формально-юридический, системно-структурный, межотраслевой метод юридических исследований и др.) методах.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды по праву, в частности труды авторов – А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, В.П. Беляева, Н.С. Бондаря, В.В. Гриба, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной, Э.В. Талапиной, Л.А. Тихомировой, Е.С. Шугриной и ряда других авторов.

Нормативно-правовую базу исследования составили Конституция РФ, правовые нормы Земельного кодекса РФ, Федерального закона «О защите прав юридических лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Кодекса РФ об административных правонарушениях, нормативных правовых актов РФ и муниципальных образований, регулирующих общественные отношения по организации и осуществлению земельного надзора и контроля.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в комплексном анализе вопросов, посвященных проблемам осуществления контрольно-надзорной деятельности. Новизна работы обусловлена изменениями в правовом регулировании осуществления земельного надзора и контроля. Несмотря на существующие научные исследования, практику осуществления проверок при осуществлении земельного надзора и контроля, актуальным остаётся вопрос о том, почему количество выявленных правонарушений с каждым годом увеличивается. Требуется дальнейшего изучения и проблема проведения внеплановых проверок. Новизна работы, в частности, состоит в исследовании риск-ориентированного

подхода, который ещё только планируется применять при осуществлении земельного надзора и контроля.

Основные положения, отражающие научную новизну проведенного исследования:

1. Согласно Земельному Кодексу РФ – государственный земельный надзор – это деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства РФ, за нарушение которых законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством РФ мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности. Особенности правового регулирования государственного земельного надзора, муниципального земельного контроля и общественного земельного контроля регламентированы главой XII Земельного кодекса РФ. Контрольно-надзорная деятельность также регулируется на муниципальном уровне. Однако при осуществлении данной деятельности на практике встречается большое количество нарушений в области земельного контроля и надзора. В связи с этим представляется необходимым совершенствовать правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности для обеспечения её эффективности и предотвращения нарушений земельного законодательства. А также эффективного

взаимодействия государственных и муниципальных инспекторов в целях исключения дублирования при проведении проверок, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соблюдения обязательных требований земельного законодательства.

2. В работе проведено соотношение понятий «контроль» и «надзор», определены общие признаки и различия. Это комплексное исследование состояния и проблем правового регулирования осуществления земельного надзора и контроля, на основе которого обоснованы теоретические выводы о признаках и соотношении данных категорий, а также сформулированы основные моменты совершенствования законодательства в данной области, предусматривающие необходимость учета публично-правового содержания надзорно-контрольной деятельности, которое предопределено конституционно-правовым статусом земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В настоящее время вопросы определения и соотношения понятий «земельный надзор» и «земельный контроль» остаются дискуссионными. Вместе с тем, можно констатировать, что законодатель пошёл по следующему пути. Надзор и контроль – два универсальных средства обеспечения законности в государственном управлении. В Указе Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314, понятия «надзор» и «контроль» никак не разделяются (как нет и прямых указаний на их синонимичность), но, несмотря на это, очевидно, что законодательство всё-таки разделяет надзор и контроль, употребляя тот или иной термин применительно к различным управленческим ситуациям. Так, уже в целом ряде подзаконных актов, принятых для исполнения Указа № 314, эти понятия разграничиваются, причём в достаточно бессистемном порядке. В главе XII Земельного кодекса РФ даётся понятие государственного надзора, указывается также на муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль. Сравнивая понятия контроля и надзора, можно сделать вывод, что разделение терминов произведено по субъектному составу:

применительно к деятельности органов государственной власти, употребляется термин «надзор», а в отношении муниципального и общественного – «контроль».

3. В диссертации сформулированы черты, характерные для контроля:

- основан на властном подчинении одного лица другому;
- проводится вышестоящим органом в отношении нижестоящего органа;
- является элементом управления определенными процессами;
- деятельность контролируемого объекта оценивается с точки зрения законности, целесообразности и эффективности;
- сущность контроля заключается в проверке соответствия достигнутых результатов заданным параметрам, целям;
- содержание контроля – выяснение уполномоченными органами и лицами, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям, нормативным правовым актам, поставленным перед ними задачам;
- в ходе контрольной деятельности выявляются нарушения и принимаются меры по их устранению, а также по применению санкций;
- нормативно закреплена возможность субъектов контроля непосредственно привлекать к ответственности правонарушителей.

Для надзора присущи следующие черты:

- функциональность надзора, так как в качестве предмета надзора выступает определенное направление деятельности поднадзорного субъекта;
- цель надзора – предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства;
- осуществляется в отношении неподчиненного органу надзора субъекта (отсутствуют отношения власти и подчинения);
- сущность надзора заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении;

– форма реагирования на нарушение законности и правопорядка заключается в обращении к нарушителю с предупреждением, предписанием об устранении нарушений;

– надзирающий орган, как правило, обращается к иным компетентным органам власти с требованием устранить выявленные нарушения, принять необходимые меры.

Необходимо отметить, что наряду с вышеуказанными специфическими чертами, контроль и надзор имеют общие характеристики:

– суть контроля и надзора состоит во властном наблюдении (исследовании, анализе) за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных предписаний, норм, проверке их соблюдения, а также применении в пределах установленной компетенции различных мер от имени государства;

– контроль и надзор должны быть гласными, кроме случаев, требующих сохранения охраняемой законом тайны;

– результаты контрольно-надзорной деятельности должны быть оформлены и зафиксированы в строго процессуальном порядке.

Современное понимание и законодательное разделение земельного надзора и контроля является отражением общих трансформационных процессов контрольно-надзорной деятельности, а также результатом развития и реформирования правового регулирования контроля в сфере земельных отношений. В диссертации сформулированы также иные теоретические выводы и положения, обладающие элементом научной новизны, практические выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере организации и осуществления земельного надзора и контроля.

4. Законом предусмотрено взаимодействие с органами прокуратуры при разработке и утверждении ежегодных планов проверок. При этом при осуществлении надзора органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы. Предусматривается размещение информации о проведении плановых прове-

рок на сайтах уполномоченных органов государственной власти и Генеральной прокуратуры РФ, между которыми не должно быть противоречий. В случае отсутствия на официальных сайтах Генеральной прокуратуры РФ, либо органов прокуратуры субъектов РФ сведений о проверках, включенных в согласованные с соответствующими органами прокуратуры ежегодные планы, руководителям территориальных органов Росрестра необходимо письменно уведомить об обнаруженном факте соответствующий орган прокуратуры и структурное подразделение Росрестра, ответственное за подготовку ежегодного плана. Плановая проверка в указанном случае проводится после включения ее в ежегодный, размещенный на официальных сайтах Генеральной прокуратуры РФ, либо органов прокуратуры субъектов РФ. Данное положение можно применить по аналогии с указаниями, данными в Письме ФАС России от 07.08.2013 № ИА/30860/13 «О порядке формирования ежегодного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и внесения изменений в ежегодный план проведения плановых проверок».¹

5. По итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 г. утверждён паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Под неё подпадает и осуществление земельного надзора. Основная цель программы состоит в снижении административной нагрузки на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, повышении качества администрирования контрольно-надзорных функций. Указывается, что в целом деятельность контрольно-надзорных органов должна быть переориентирована на предупреждение и профилактику нарушений. Она рассчитана на период с 2016 года по 2025 год. Контрольные мероприятия планируется осуществлять на основе вероятности причинения ущерба земельным ресурсам и с учётом добросовестности поведения хозяйствующих субъектов. В целях реализации данной программы были внесены изменения в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивиду-

¹ Текст Письма опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

альных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ(далее – ФЗ № 294). С 1 января 2018 г. органами государственного контроля (надзора) будет применяться риск-ориентированный подход. Он подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных ФЗ № 294 случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности. При составлении ежегодных планов проведения плановых проверок необходимо учитывать категории риска земельных участков и установленную периодичность проверок, статус проверяемого субъекта.

б. Для совершенствования механизма полагаем, что необходимо:

- привести в соответствие федеральное и региональное законодательство;
- осуществлять в полной мере программы по обеспечению качества земельных ресурсов;

- осуществлять мероприятия по охране земель в первую очередь, предупредительные меры: стабилизация грунтов на площадках строительства, противоэрозионные мероприятия (т.е., по возможности, сохранение существующей растительности, закрепление откосов, контролирование поверхностного стока), гидроизоляция всех отстойников (накопительных и разделительных резервуаров, шламохранилищ и т.д.), закачка буровых отходов в глубокие подземные горизонты, установка дренажных систем, мониторинг уровня грунтовых вод и меры по предотвращению подтопления и заболачивания земель, экологический мониторинг на всех стадиях строительства и эксплуатации;

- усовершенствовать процедуру осуществления уполномоченными органами проверок, ввести порядок ликвидации накопленного экологического вреда.

В условиях изменения земельного законодательства в области земельного надзора и контроля, а также совершенствования законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности представляется необходимой определением концептуальных подходов осуществления государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля. В связи с этим целесообразна разработка концепции осуществления земельного надзора и контроля как вида контрольно-надзорной деятельности, в которой с учетом общих требований должны быть определены субъекты (контрольно-надзорные органы), подконтрольные и поднадзорные объекты, предмет и объекты земельного надзора и контроля, формы его осуществления. Это позволит обеспечить совершенствование земельного законодательства с учетом специфических особенностей земельного надзора и контроля, а также повысить эффективность и результативность осуществления этой деятельности.

Теоретическая значимость исследования. Сформулированные в работе выводы и предложения могут быть использованы в целях дальнейших научных исследований в области осуществления земельного надзора и контроля.

Практическая значимость исследования. Основные положения диссертационного исследования могут быть использованы при подготовке учебных пособий, проведении лекционных и практических занятий по земельному и экологическому праву.

Степень достоверности и апробация результатов. Магистерская диссертация подготовлена на кафедре «Предпринимательского, конкурентного и экологического права» Юридического института Южно-Уральского государственного университета. Основные положения работы были опубликованы в виде статей в сборниках «Современные проблемы юриспруденции: сборник научных трудов магистрантов и аспирантов», «Вестник магистратуры».

Структура и объем диссертации. Работа состоит из введения, 3 глав, включающих 6 параграфов, заключения, библиографического списка.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ

1.1 Определение и соотношение понятий «контроль» и «надзор» в земельном законодательстве России

Охрана земель (почв) является одной из актуальных проблем, стоящих перед международным сообществом и отдельными государствами. Земля – основной фактор производства, основа экономики. Эффективное использование земельных ресурсов представляет собой гарантию устойчивого экономического развития. «Земельный вопрос» насквозь пронизывает все стороны общественной жизни, различные аспекты экономической и социальной политики России.

В Российской Федерации, в соответствии с Конституцией Российской Федерации¹ (далее Конституция РФ), земля и другие природные ресурсы, на которые распространяются властные полномочия государства, используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В развитие данной конституционной нормы в Земельном кодексе Российской Федерации² (далее ЗК РФ) содержатся условия использования земель, которое должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способности земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

¹ Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237.

² Земельный Кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 211-212. – Ст. 4147.

Исходя из анализанормативной базы, можно резюмировать, что в интересах общества государство устанавливает обязательные для исполнения всеми пользователями земли экологические требования, определяет охранные зоны, устанавливает публичные сервитуты, контролирует землепользователей.

Рассмотрение правовых основ земельного надзора и контроля неотделимо от понятийного аппарата, относящегося к данной сфере. В процессе реформирования контрольно-надзорной деятельности произошли существенные изменения в системе земельного контроля, термины «контроль» и «надзор» используются в современном законодательстве с 1 августа 2011г. В Федеральном законе «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ¹ произошла замена понятия «государственный земельный контроль» на «государственный земельный надзор», определение которого регламентировано в ст. 71 ЗК РФ. В результате внесения изменений на законодательном уровне произошло разделение деятельности по осуществлению контрольной и надзорной деятельности.

В настоящее время вопросы определения и соотношения понятий «земельный надзор» и «земельный контроль» остаются дискуссионными, так как они имеют важное теоретическое и практическое значение для обеспечения эффективности контрольно-надзорной деятельности в сфере рационального использования земель и охраны земель. Разрешение данных проблем осложняется в условиях противоречивости, неоднозначности законодательства в области контрольно-надзорной деятельности, а также в отсутствии единого подхода к определению этих терминов в юридической литературе. Как отмечают представители публичного права, понятия «контроль» и «надзор» широко используются как в теории, так и в законодательной деятельности, однако четких критериев их раз-

¹Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4590.

граничения до настоящего времени не выявлено¹. Без конкретного понимания соотношения данных терминов невозможно верно судить о контрольно-надзорной деятельности.

К сожалению, в нормативных правовых актах отсутствует четкое разграничение данных понятий, в основном они используются законодателем как равнозначные, несмотря на то, что в юридической научной литературе прямо указывается на концептуальные отличия между понятиями «контроль» и «надзор».

Например, в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ² отсутствует разграничение понятий «контроль» и «надзор». В данном Законе понятия «надзор» и «контроль» применяются в качестве синонимов, на что исследователи обращают внимание в доктрине земельного права. Например, О.А. Зиновьева, указывает на то обстоятельство, что «в названии Федеральных законов «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. и «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. – термин «надзор» дан в скобках после термина –«контроль». Что в этом случае имел в виду законодатель? По правилам русского языка в скобки заключаются слова и предложения, вставляемые в предложение с целью пояснения или дополнения высказываемой мысли, а также для каких-либо добавочных замечаний. Поскольку здесь нет ни первого, ни второго, то, возможно, имеется в виду, что эти термины равнозначны. Однако в

¹ Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 72.

² Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6249.

теории административного права надзор как способ обеспечения законности в деятельности органов исполнительной власти отличается от контроля»¹.

А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков, при рассмотрении проблемы соотношений юридических категорий «контроль» и «надзор» указывают на то, что контроль и надзор – это не совпадающие функции государственного регулирования земельных отношений. По данному вопросу как в юридической науке, так и в законодательстве нет единого мнения².

Для разрешения проблемы в определении и соотношении понятий «земельный надзор» и «земельный контроль» особое значение имеют мнения и позиции ученых, которые являются предметом давней дискуссии в доктрине административного права. Представители публичного права отмечают, что в юридической науке до настоящего времени не существовало строгого толкования и единой точки зрения о месте и роли контроля и надзора в государственном регулирующем механизме, а это затрудняет правоприменение. Одни ученые определяют надзор как разновидность контроля, по мнению других, контроль и надзор рассматриваются как равнозначные понятия, третьи исследуют надзорную деятельность как самостоятельный вид.

Ряд авторов рассматривают понятие «надзор» как составную часть контроля. Так, А. Шафранов считает, что надзор (в широком смысле) является формой реализации контрольной функции в рамках государственного управления. При рассмотрении контроля в узком смысле как деятельности государственных органов часто возникает смешение понятий «контроль» и «надзор»³. По мнению Н.А. Погодиной, К.В. Карелина, сравнение контроля и надзора приводит к вполне конкретному выводу о том, что понятие «контроль» более широкое, чем понятие «надзор», и имеет специфические признаки; а органы, осуществляющие государ-

¹ Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lexrussica. – 2013. – № 6. – С. 616-620.

² Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: монография. – М.: Новый индекс, 2012. – С. 192.

³ Шафранов А. Разграничение контрольной и надзорной деятельности в сфере исполнительной власти // Право и жизнь. – 2006. – № 91 (1) – С. 5-16.

ственный контроль, наделены более широкими полномочиями, нежели надзорные органы.

Противоречивую позицию по вопросу о соотношении надзора и контроля высказывает А.М. Тарасов: «Мы к понятию – надзор – относимся как к одной из форм контроля, т. е. контроль соотносится с надзором как общее и частное, целое и единичное. В целом контроль, считаем, реализуется, как правило, в следующих формах: проверка (различные ее виды), ревизия, инспектирование и надзор»¹. Однако в другом исследовании, посвященном проблемам законодательного обеспечения государственного контроля, автор использует термины «контроль» и «надзор» как синонимы².

Необходимо отметить, что понятия «контроль» и «надзор» употребляются как синонимы или идентичные термины в обыденном понимании. Между ними проводится нечеткая грань и при обращении к словарям и другим справочным изданиям. Так, согласно Толковому словарю русского языка под редакцией Д.Н. Ушакова, «надзор – от глагола – «надзирать», – «контроль» – наблюдение, досмотр на чем-либо с целью проверки; учреждение, контролирующее чью-либо деятельность»³. В толковом словаре В. Даля «надзор – надзирать над чем-либо, за чем-либо, иметь надзор, присмотр; надсматривать, наблюдать, доглядывать»; контроль определяется как «учет, проверка счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся проверкой отчетов»⁴. В Словаре русского языка С.И. Ожегова «надзирать – наблюдать с целью присмотра, проверки», «контроль – проверка, а также наблюдение с целью проверки»⁵.

¹ Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня // Предоставлен СПС «Консультант-Плюс».

² Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 17.

³ Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д.Н. Ушакова. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С. 33.

⁴ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – М.: Тип. М.О. Вольфа, 1979. – Т. 2. – С. 401.

⁵ Ожегов С.И. Словарь русского языка // 18-е изд. – М.: Русский язык, 1986. – С. 293.

В Большой советской энциклопедия «контроль (франц. controle, от contrerole – список, ведущийся в двух экземплярах) – проверка чего-либо, например, выполнения законов, планов, решений»¹.

Некоторые ученые указывают на тождественность понятий «контроль» и «надзор», а также на трудности их различия. Например, как отмечает Л.А. Галанина, в ряде случаев трудно отличить контрольные полномочия от надзорных, поэтому в законодательстве и литературе не всегда четко проводится разграничение между контрольными и надзорными полномочиями, а контрольные и надзорные органы нередко называют «контрольно-надзорными»².

Представители правовой доктрины отмечают, что большинство признаков контроля и надзора совпадают: отсутствие организационной подчиненности, наличие специального объекта деятельности, которым являются нормативные акты, содержащие определенные требования, стандарты и т. д.; их соблюдение организациями, гражданами, предоставление права для применения мер принуждения.

В деятельности органов контроля и надзора выделяются также следующие сходства:

- контролирующие и надзорные органы руководствуются и добиваются исполнения требований закона;
- основная цель – обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- осуществление контрольной и надзорной деятельности базируются на основе принципа гласности;

¹ Прохоров А.М. Большая советская энциклопедия. // 3-е изд. М.: Советская Энциклопедия, 1973. – Т. 13. – С. 70.

² Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Москва, 2001. – С. 22.

– совпадают методы при осуществлении деятельности: проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок¹.

Кроме вышеуказанных сходных характеристик, в юридической литературе существуют и иные точки зрения авторов, указывающих на самостоятельное значение понятий «надзор» и «контроль». По мнению С.Г. Нистратова, «надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль – не только законность, но и целесообразность»².

Как отмечают Н.А. Погодина и К.В. Карелин, основное отличие контроля от надзора заключается в том, что контроль преследует не только достижение законности и правопорядка, но и обеспечение эффективности и целесообразности. Целью надзора является точное и неуклонное исполнение законов, которое не сопровождается оценкой целесообразности принятых актов и совершенных действий. При осуществлении надзора невозможно вмешательство государственного органа в оперативно-хозяйственную деятельность объекта надзора. В процессе проведения надзора, в отличие от контроля, существует возможность оценить соответствие деятельности управляемого объекта определенным требованиям норм с наличием строгих юридических санкций за их неисполнение. Из этого следует, что надзор как функция управления имеет исключительную юридическую природу и сущность, в то время как контроль может осуществляться и по иным неюридическим основаниям³.

По мнению В.И. Майорова, понятия «контроль» и «надзор» разграничиваются, однако чаще всего в целях обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерной опеки со стороны государства правовы-

¹ Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 73–74.

² Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. – Волгоград, 2012. – С. 8.

³ Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 75.

ми актами контрольные полномочия субъектов власти ограничивают и предоставляют им возможность осуществлять только надзор¹.

Рассматривая проблему соотношения юридических категорий «контроль» и «надзор» применительно к сфере земельных отношений, справедливо отмечают, что контроль и надзор – это все-таки несовпадающие функции государственного регулирования земельных отношений. Поэтому при определении терминов «контроль» и «надзор» следует разграничивать данные виды деятельности: во-первых, по содержанию вида деятельности, во-вторых, по специфике, особенностям присущим контролю и надзору. Например, для контроля характерны следующие черты:

- основан на властном подчинении одного лица другому;
- проводится вышестоящим органом в отношении нижестоящего органа;
- является элементом управления определенными процессами;
- деятельность контролируемого объекта оценивается с точки зрения законности, целесообразности и эффективности;
- сущность контроля заключается в проверке соответствия достигнутых результатов заданным параметрам, целям;
- содержание контроля – выяснение уполномоченными органами и лицами, соответствует ли деятельность подконтрольных объектов нормативным предписаниям, нормативным правовым актам, поставленным перед ними задачам;
- в ходе контрольной деятельности выявляются нарушения и принимаются меры по их устранению, а также по применению санкций;
- нормативно закреплена возможность субъектов контроля непосредственно привлекать к ответственности правонарушителей.

Для надзора присущи следующие черты:

- функциональность надзора, так как в качестве предмета надзора выступает определенное направление деятельности поднадзорного субъекта;

¹Майоров В.И. Контроль и надзор в сфере дорожного движения // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2015. – № 2 – С. 100.

– цель надзора – предупреждение, выявление и пресечение нарушений законов в целях обеспечения верховенства закона и единства законности, обеспечения прав и свобод граждан и охраняемых законом интересов общества и государства;

– осуществляется в отношении неподчиненного органу надзора субъекта (отсутствуют отношения власти и подчинения);

– сущность надзора заключается в обеспечении законности и правопорядка путем выявления и устранения допущенных нарушений закона, а также в их предупреждении;

– форма реагирования на нарушение законности и правопорядка заключается в обращении к нарушителю с предупреждением, предписанием об устранении нарушений;

– надзирающий орган, как правило, обращается к иным компетентным органам власти с требованием устранить выявленные нарушения, принять необходимые меры.

Необходимо отметить, что наряду с вышеуказанными специфическими чертами, контроль и надзор имеют общие характеристики:

– суть контроля и надзора состоит во властном наблюдении (исследовании, анализе) за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства и установленных на его основе различных предписаний, норм, проверке их соблюдения, а также применении в пределах установленной компетенции различных мер от имени государства;

– контроль и надзор должны быть гласными, кроме случаев, требующих сохранения охраняемой законом тайны;

– результаты контрольно-надзорной деятельности должны быть оформлены и зафиксированы в строго процессуальном порядке.

Ю.М. Козлов указывает также на признаки, которые разграничивают понятия «надзор» и «контроль»: в рамках надзора – субъект не находится в организационном подчинении надзорного органа и к поднадзорному субъекту возможно

применение только административно-принудительных мер; в отношении же контроля – возможно применение и мер дисциплинарной ответственности¹. Аналогичная позиция высказана и другими авторами².

Исходя из специфики контрольной и надзорной деятельности, в правовой доктрине предлагаются разные определения понятий контроля и надзора. Например, В.П. Беляев определяет контроль как форму юридической деятельности, при которой управомоченные органы и лица в рамках контрольного производства для получения юридически значимых результатов и оказания (обеспечения) регулирующего воздействия, осуществляют на подконтрольных объектах сбор и проверку информации о фактическом выполнении нормативных предписаний, соблюдении требований нормативных правовых актов и непосредственно принимают меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в целях обеспечения охраны интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан³.

Приведенные научные мнения содержат весьма убедительные доводы, чтобы прийти к выводу об отсутствии оснований рассматривать надзор как составную часть контроля либо отождествлять данные понятия, несмотря на аргументированность таких точек зрения ученых относительно понимания сущности надзора и контроля, находящихся в тесной взаимосвязи, что правомерно признается правовой доктриной.

Что касается земельного надзора и контроля, то его современное понимание и законодательное разделение является отражением общих трансформационных процессов контрольно-надзорной деятельности, а также результатом развития и реформирования правового регулирования контроля в сфере земельных отношений.

¹ Козлов Ю.М. Административное право. – М.: ИНФРА-М, 1999. – С. 209–211.

² Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) / М.А. Бочарникова, З.Д. Виноградова, А.К. Гаврилина и др. // отв. ред. Ю.П. Орловский. М.: ИНФРА-М, 2014. – С. 384.

³ Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дисс. докт. юрид. наук. – Саратов, 2006. – С. 24.

В первоначальной редакции ЗК РФ использовался единый термин «земельный контроль» – контроль за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель. Иного легального определения понятия земельного контроля, равно как и его видов не предусматривалось. Следует отметить, что аналогичным образом получило закрепление в экологическом законодательстве и сформировалось научное понимание экологического контроля, составной частью которого стал земельный контроль¹.

Так, по мнению М.М. Бринчука, экологический контроль – это деятельность уполномоченных субъектов по проверке и обеспечению соблюдения и исполнения требований экологического законодательства². А.И. Бобылев определял экологический контроль как деятельность компетентных государственных и общественных органов, направленную на организацию контроля за рациональным природопользованием, охраной окружающей среды, соблюдением экологического законодательства³.

Иное понимание экологического контроля прослеживается в позиции А.К. Голиченкова, определявшего его как систему (совокупность видов контроля), как функцию экологического управления – систему действий по сбору информации на подконтрольных объектах, ее обработке, оценке и передаче для принятия управленческих решений в заранее определенных целях⁴. Данное мнение основывается на признании автором контрольно-надзорной функции государства в качестве одной из функций государственного управления, являющейся самостоятельным видом деятельности, который может использоваться при реализации таких неправовых форм, как сбор информации о контролируемых объектах, ее анализ и использование для принятия управленческих решений в заранее установленных

¹ Постановление Правительства РФ «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» от 27 января 2009 г. № 53 (документ утратил силу) // СЗ РФ. – 2009. – № 5. – Ст. 625.

² Бринчук М.М. / Экологическое право: учебник – М.: Юрист 2009. – С.108.

³ Бобылев А.И., Балашенко С.А. Вопросы общей теории экологического права. – Минск: Издательство Университетское, 1991. – С. 81.

⁴ Боголюбов С.А. Экологическое право: учебник для вузов. – М.: Высшее образование, 2006. – С. 148.

пределах¹. Вместе с тем, по мнению М.И. Байтина, контроль – это не особая функция государства, так как он осуществляется в тех или иных формах и в различном объеме при реализации всех функций государства².

Приведенные научные позиции показывают неоднородность оценок экологического и соответственного земельного контроля.

Более того, становление и развитие земельного контроля вполне обоснованно привело к его признанию не только в качестве функции управления в сфере использования и охраны земель³, но также в качестве межотраслевого правового института и института земельного права, на что неоднократно обращалось внимание в научной литературе. В основе такого понимания земельного контроля, по мнению Г.А. Ларионова, лежит признание двух факторов объективного характера, а именно множественности его правовой природы и комплексности отношений земельного контроля⁴.

О.В. Калугина также рассматривает государственный земельный контроль в качестве обязательного элемента механизма государственного управления и правового института, значимость которого определяется в том числе исходя из представления о земле, являющейся объектом земельных отношений, как о природном объекте, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю⁵.

Понимание земельного надзора и контроля связано с легальными определениями, предусмотренными главой XII ЗК РФ в редакции Федерального закона «О

¹ Голиченков А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования. М.: Издательство Московского университета, 1992. – С. 37.

² Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков) // Правоведение. – 2001. – № 3. – С. 138.

³ Чаркин С.А. О некоторых теоретических проблемах деления земельного фонда на категории и осуществления функций земельного управления // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 3. – С. 183.

⁴ Ларионов Г.А. Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации: автореф. дисс. канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 13.

⁵ Калугина О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 51.

внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, вступившего в силу с 1 января 2015 г. В этом Законе представлена новая редакция ст. 71 ЗК РФ, в которой дано понятие «государственный земельный надзор», изменены и дополнены статьи, предусматривающие соответственно понятия «муниципальный земельный контроль» (ст. 72) и «общественный земельный контроль» (ст. 72.1), а также признана утратившей силу ст. 73, содержащая основы для проведения производственного земельного контроля. В Законе имеются и другие новеллы, направленные на реформирование и существенное изменение правового регулирования осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений. Действующей редакцией ЗК РФ в ст. 71 предусматривается уточненное определение государственного земельного надзора.

В научной литературе при оценке данного определения отмечается, что понятие государственного земельного надзора претерпело изменения, которые приведут к возникновению проблем на практике и отрицательно скажутся на эффективности и результативности государственного надзора в сфере земельных отношений.

В научной доктрине отмечается, что, в отличие от понятия государственного земельного контроля, содержание государственного земельного надзора существенным образом изменилось и расширилось как в части поставленных целей и задач, так и в отношении выполняемых им функций². В числе таких функций выделяются: предупредительная (превентивная); правоохранительная (выявление и пресечение нарушений законодательства и их последствий путем принятия предусмотренных законодательством мер); информационно-аналитическая, включая правовой мониторинг (наблюдение, анализ и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства). В научной литературе обращалось внимание на собственные функции земельного контроля, как и любой иной

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» – СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4235.

² Выпханова Г.В. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля // Аграрное и земельное право. – 2015. – № 1. – С. 19.

контрольной деятельности (информационная, предупредительная, пресечения правонарушений). Однако их содержание имеет известную специфику, определяемую спецификой земельных правоотношений¹.

Функциональный подход традиционно использовался при оценке контроля, в том числе экологического. Государственный земельный надзор представляет собой комплексную сложную функцию, выполняемую уполномоченными федеральными органами исполнительной власти при осуществлении ими деятельности². При этом следует отметить, что государственный земельный контроль в свою очередь – неотъемлемая составная часть государственного экологического надзора, что следует из экологического законодательства.

Согласно п. 2 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды»³ государственный экологический надзор включает государственный земельный надзор. Вместе с тем в доктрине экологического и земельного права по данному вопросу отсутствует единая позиция. Так, Н.В. Кичигин разделяет экологический и природоресурсный, в том числе земельный, контроль (надзор)⁴. В данном случае автор фактически выделяет природоохранный и природоресурсный контроль, противопоставляя их друг другу.

Системное рассмотрение контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений как составной части экологического контроля (надзора) позволяет на основе указанной научной позиции, которая представляется обоснованной, прийти к выводу о публичном характере государственного земельного надзора, а также муниципального земельного контроля. Необходимо обратить внимание на мнение о том, что публичный экологический контроль (надзор) не является простой совокупностью государственного контроля (надзора) и муници-

¹ Ларионов Г.А. Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. – М., 1997. – С. 13.

² Выпханова Г.В. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля // Аграрное и земельное право. – 2015. – № 1. – С. 23.

³ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.

⁴ Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): монография. – М.: Норма, 2012. – С. 17.

пального экологического контроля, а представляет собой систему, включающую две подсистемы: два вида экологического контроля (надзора), которые находятся в тесной взаимосвязи, не дублируют, а дополняют друг друга¹.

В целом, несмотря на позитивные изменения земельного законодательства, направленные на легальное закрепление и совершенствование понятийного аппарата в области контрольно-надзорной деятельности, тем не менее правовое понимание государственного земельного надзора и видов земельного контроля продолжает оставаться проблемным как в части их признаков, так и концептуальных подходов. В этих условиях сохраняет актуальность проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля, которую необходимо рассматривать и решать с учетом обсуждаемой в последнее время законопроектной инициативы, направленной на совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в целом, – проекта концепции федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации»². В числе обсуждаемых научным сообществом проблем: создание единой правовой основы регулирования контрольной и надзорной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; принципы и критерии оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности; введение риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и др.³.

Концепция законопроекта так же, как и ЗК РФ, исходит из различных подходов к осуществлению контрольных и надзорных мероприятий, а в целом из различных правовых режимов государственного (муниципального) надзора и контроля, что требует разграничение этих понятий в законодательстве.

¹ Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография. – М., 2012. – С. 48.

² Минэкономразвития России Концепция проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации». Предоставлен СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=19023> (дата обращения 05.12.2017).

³ Левоненкова Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 144.

При рассмотрении контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений возникает вопрос о ее соотношении с другими видами государственного надзора, среди которых «особо следует выделить судебный контроль и прокурорский надзор как самые эффективные виды надзора и контроля...»¹. Проблемы разграничения возникают главным образом в отношении прокурорского надзора, который, как пишет О.А. Зиновьева, является классическим примером надзора².

Как правомерно отмечают некоторые ученые, функцией надзора могут обладать не только органы исполнительной власти, но и прокуратура. При этом между ними есть различия. Так, по мнению А.Ю. Гулягина, существенным отличием прокурорского надзора от профильного контроля государственных органов административной юрисдикции является универсальный охват сфер правоотношений прокуратурой, объем и характер ее полномочий, в том числе в части всех правоохранительных органов уголовной и административной юрисдикции, что придает прокурорскому надзору особый статус и создает органам прокуратуры условия и возможности видения состояния законности развернуто и комплексно и соответственно для разработки и внесения обоснованных мер по ее укреплению³.

В доктрине земельного права отмечается, что органы прокуратуры и полиции могут осуществлять надзор за исполнением земельного законодательства и соблюдением прав граждан и юридических лиц на землю, проводить проверки и привлекать к ответственности или возбуждать уголовные дела. При этом данный вид государственного надзора не подпадает под понятие государственного земельного контроля⁴.

¹ Ефремов А.Ф. Проблемы совершенствования контроля и надзора за соблюдением законов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С. 89.

² Зиновьева О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве // Lexrussica. – 2013. – № 6. – С. 616.

³ Гулягин А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / Под ред. В.П. Рябцева. – М.: Юрист, 2012. – С. 144.

⁴ Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ / отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. – М.: Юстицинформ, 2009. – С. 26-27.

В правовой доктрине ведется острая полемика о том, относится ли прокуратура к какой-либо ветви государственной власти¹, является ли она вообще органом государственной власти². Так, по мнению С.А. Осипяна, прокуратура являлась и является подсистемой исполнительной власти³. В.С. Нерсесянц, отмечая неопределенность статуса прокуратуры, указывал, что она упомянута в главе о судебной власти, хотя должна быть отнесена к исполнительной власти⁴.

По мнению В.Ю. Шобухина, напротив, «по своему статусу прокуратура не может быть отнесена к исполнительной ветви власти. Вся деятельность органов государственного управления по исполнению законов и контролю за их исполнением в полной мере поднадзорна прокуратуре»⁵.

По этому вопросу имеется практика Верховного Суда РФ, который в своем решении от 11 февраля 2005 г. № ГКПИ04-1479⁶ указал, что прокуратура не входит в систему федеральных органов исполнительной власти. Данная позиция соответствует принципу, закрепленному в п. 2 ст. 4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁷, согласно которому органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и в строгом соответствии с действующими на территории Российской Федерации законами.

¹Байкин И.М. Прокуратура как основное звено в формировании надзорной власти в России // Современное право. – 2009. – № 8. – С. 17.

²Байкин И.М. Прокуратура – орган государственной власти // Современное право. – 2009. – № 12. – С. 48-51.

³Осипян С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: автореф. ... дисс. докт. юрид. наук. – М., 2006. – С. 15.

⁴Нерсесянц В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – С. 695.

⁵Шобухин В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: автореф. ... дисс. канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2005. – С. 28.

⁶Решение Верховного суда Российской Федерации «Об оставлении без удовлетворения заявления о признании незаконным Положения о премировании работников органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации по итогам работы за квартал, утв. Генпрокуратурой РФ» от 23 апреля 2013 г. // Текст официально опубликован не был. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

⁷Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.

Полномочия прокуратуры нередко пересекаются с контрольными и надзорными полномочиями органов исполнительной власти, что негативно сказывается на эффективности реализации правозащитной функции прокуратуры. Что касается сферы земельных отношений, то, несомненно, прокуратура занимает важное место в системе государственных органов, обеспечивающих соблюдение экологического и земельного законодательства и защиту земельных прав, а также граждан на благоприятную окружающую среду. Это обусловлено спецификой ее организации и деятельности, в частности, независимостью прокуратуры от иных государственных органов, единством и централизацией органов прокуратуры и наличием у нее больших возможностей по выявлению нарушений закона и прав граждан и реагированию на эти нарушения.

В научной литературе отмечается роль прокуратуры в сфере государственного земельного надзора, которая, по мнению П.Ю. Винокурова, нуждается в должной регламентации.

Проведенный анализ существующих в правовой доктрине научных мнений, в том числе в земельно-правовой науке, а также законодательства, регулирующего общественные отношения по организации и осуществлению надзорно-контрольной деятельности в земельной сфере, показал самостоятельность и одновременно взаимосвязь земельного надзора и контроля, образующих самостоятельную функцию управления земельными ресурсами. Земельный надзор и контроль направлены на обеспечение земельного правопорядка, в том числе рациональное использование и охрану земель, соблюдение земельных прав граждан, юридических лиц и публичных образований. Следует отметить, что в доктрине земельного права земельный правопорядок соотносится в основном с юридической ответственностью за нарушение земельного законодательства¹. Для обеспечения земельного правопорядка не менее важны земельный надзор и контроль.

В условиях унификации законодательства надзорно-контрольной деятельности необходима разработка концепции правового регулирования организации и

¹Сухова Е.А. Значение земельно-правовой ответственности для обеспечения земельного правопорядка // Юрист. – 2014. – № 2. – С. 16.

осуществления земельного надзора и контроля, основанной на общих принципах реформирования системы контроля (надзора), положениях законодательства в данной сфере, а также на определяющей модели организации и проведения государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля, исходя из специфических особенностей поднадзорных объектов (земель, земельных участков), субъектов, их компетенции и полномочий, целей и задач, форм и методов осуществления деятельности.

Процедура осуществления земельного контроля и надзора в области охраны земель позволяет обеспечить соблюдение норм земельного законодательства, предотвратить, устранить выявленные нарушения. Именно в ходе контрольных мероприятий субъектов управления происходит оценка деятельности соответствующего лица с точки зрения законности и целесообразности.

Совершенствование государственного земельного контроля и муниципального земельного контроля является одним из основных направлений государственной политики. Повышенное внимание к разрешению проблем земельного надзора и контроля свидетельствует об особом месте данных явлений и их значимости в реализации механизма государственного управления.

1.2 Правовое регулирование земельного контроля и надзора

Правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Правовые основы – определение понятий и правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности регламентированы в главе XII ЗК РФ. Согласно ЗК РФ, публичные контрольно-надзорные полномочия в сфере землепользования

осуществляют как государственные, так и муниципальные органы, соответственно государственный земельный контроль (с 2011г. надзор) и муниципальный земельный контроль. Государственный земельный надзор является важным звеном в системе государственного управления в сфере землепользования. Государственный земельный надзор осуществляется на уровне законодательства РФ (ст.71 ЗК РФ). Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ, в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (ст.72 ЗК РФ). Кроме того Кодекс предусматривает и общественный земельный контроль за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления по принятию решений, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц, анализ и общественную оценку таких решений (ст.72.1). До 2015г. ЗК РФ предусматривал и производственный земельный контроль (его осуществлял правообладатель земельного участка в ходе своей хозяйственной деятельности) Ст.73 ЗК РФ, которая предусматривала осуществление производственного земельного контроля, утратила силу, что негативно оценивается с позиций практики. Важность данного вида земельного контроля подтверждается приказом Роснедвижимости «О порядке получения сведений по проведению производственного земельного контроля»¹, который содержит подробный перечень положений об осуществлении производственного земельного контроля в РФ собственниками земельных участков, землепользователями, землевладельцами, арендаторами земельных участков в ходе осуществления хозяйственной деятельности на земельном участке. При этом правовыми последствиями непредставления или несвоевременного представления такой информации являлось привлечение подконтрольных лиц к административной ответственности в соответствии со ст. 19.7 КоАП РФ «Непредставление сведений (информации)»².

¹Приказ Федерального агентства объектов недвижимости «О порядке получения сведений по проведению производственного контроля» от 07 апреля 2005 г. №П/0060 // Текст официально опубликован не был. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

²Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.

Что касается производственного земельного надзора, то впервые на законодательном уровне в ЗК РФ определены предмет проверок, проводимых должностными лицами органов государственного земельного надзора, их права. В этой части требования земельного законодательства соответствуют правовым нормам, содержащимся в ст. 66 Федерального закона «Об охране окружающей среды». Эти нормы определяют права должностных лиц органов государственного экологического надзора, составная часть которого – государственный земельный надзор. Кроме того, ЗК РФ впервые определены особенности организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства (ст. 71.1), а также предусмотрено административное обследование объектов земельных отношений (ст. 71.2). Включение данных правовых норм в ЗК РФ имеет важное практическое значение, поскольку при осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей, установленных ЗК РФ, что позволяет обеспечить специфику поднадзорных объектов земельных отношений.

Наряду с этими правовыми нормами регулирование надзорной деятельности в сфере земельных отношений и порядок осуществления государственного земельного надзора осуществляется в соответствии с Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 2 января 2015 г. № 1¹. В Положении указаны федеральные органы исполнительной власти (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) и их территориальные органы), осуществляющие

¹Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» от 2 января 2015 г. №1 // СЗ РФ. – 2015. – № 2. – Ст. 514.

функции по государственному земельному надзору с уточнением перечня требований земельного законодательства, соблюдение которых проверяется данными службами, определены полномочия их должностных лиц.

В действующем Положении предусмотрен порядок проведения плановых проверок, в том числе составления ежегодных планов их проведения с учетом результатов проведения административного обследования объектов земельных отношений и других требований, а также внеплановых проверок. Кроме того, Положением установлены особенности иных форм осуществления государственного земельного надзора, например, систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства. Положением устанавливаются особенности осуществления предусмотренных форм государственного земельного надзора, исходя из правовых требований, регламентированных ЗК РФ.

Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, руководствуются в своей деятельности административными регламентами, определяющими порядок проведения надзорных действий.

При осуществлении государственного земельного надзора возникают вопросы взаимодействия с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль. В научной литературе исследователи обращали внимание на то, что «в границах муниципального образования муниципальный земельный контроль дублирует государственный...»¹. В целях разрешения данной проблемы Постановлением Правительства РФ утверждены Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль². Пра-

¹ Кичигин Н.В. Правовые модели организации государственного экологического надзора на региональном уровне // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России: Сборник материалов Международной научно-практической конференции – М.: Юрист, 2012. – С. 144.

² Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» от 26 декабря 2014г. №1515 // СЗ РФ. – 2014. – №1 (Ч. 2) – Ст. 298.

вила разработаны в целях недопущения проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя федеральными органами государственного земельного надзора и органами муниципального земельного контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, установленных законодательством РФ, а также обеспечения соблюдения установленной законодательством РФ периодичности проведения плановых проверок ежегодные планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках муниципального земельного контроля.

Аналогичным способом осуществлялась регламентация взаимодействия органа муниципального земельного контроля с органами государственного контроля (надзора) при осуществлении муниципального земельного контроля нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, которые принимались и продолжают действовать в соответствии со ст. 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Так, например, постановлением администрации муниципального образования город-курорт Геленджика от 14 февраля 2017 г. № 388 утвержден Административный регламент исполнения администрацией муниципального образования город-курорт Геленджик муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город-курорт Геленджик¹.

Правовая регламентация взаимодействия контрольных и надзорных органов в сфере земельных отношений включает и регулирование информационного обеспечения этих отношений. Ст. 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» предусмотрены требо-

¹Постановление администрации муниципального образования город-курорт Геленджик «Об утверждении административного регламента исполнения администрацией муниципального образования город-курорт Геленджик муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город-курорт Геленджик» от 14 февраля 2017 г. № 388 // источник «Прибой». – 2017. – №21.

вания информационного взаимодействие органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок. На реализацию требований информационного взаимодействия этих органов направлено Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»¹.

Аналогичные нормативные правовые акты приняты в сфере муниципального земельного контроля. Например, Постановлением Правительства Свердловской области утвержден Порядок направления и обобщения сведений, необходимых для подготовки сводных докладов об организации и проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля в Свердловской области². В Челябинской области действует Распоряжение Правительства Челябинской области «Об организации работы по подготовке докладов об осуществлении регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля и представлению форм федерального статистического наблюдения по региональному государственному контролю (надзору), муниципальному контролю»³. Постановлением администрации города Алатыря Чувашской Республики утвержден Административный регламент исполнения муниципальной функции по организации и осуществлению муниципального зе-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» от 5 апреля 2010 г. № 215 // СЗ РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1807.

² Постановление Правительства Свердловской области «О порядке направления и обобщения сведений, необходимых для подготовки сводных докладов об организации и проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля в Свердловской области» от 26 декабря 2012 г. №1550–ПП // Собрание законодательства Свердловской области. – 2013. – № 12-7 (2012). – Ст. 2374.

³ Распоряжение Правительства Челябинской области «Об организации работы по подготовке докладов об осуществлении регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля и представлению форм федерального статистического наблюдения по региональному государственному контролю (надзору), муниципальному контролю» от 05 ноября 2013 г. № 299-рп // «Южноуральская панорама». – 2013. – № 178 (спецвыпуск № 41).

мельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования города Алатыря Чувашской Республики¹.

Особенностью правового регулирования муниципального земельного контроля является то, что его осуществление предусмотрено, во-первых, отраслевым законодательством – ст.72 ЗК РФ, а во-вторых, напрямую закреплено среди вопросов местного значения, указанных в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»². Законом предусмотрено осуществление муниципального земельного контроля в границах поселения (пп. 20 п. 1 ст. 14), на межселенной территории муниципального района (пп. 35 п. 1 ст. 35), в границах городского округа (пп. 26 п. 1 ст. 16).

По этим вопросам органами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, под которыми согласно п. 1 ст. 2 Закона понимается решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобяза-

¹ Постановление Администрации города Алатыря «Об утверждении административного регламента исполнения муниципальной функции по организации и осуществлению муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования города Алатыря Чувашской Республики» от 31 декабря 2015 г. №1125 (в ред. от 28.06.2016г., с учетом Постановления Администрации города Алатыря «О внесении изменений в постановление администрации города Алатыря Чувашской Республики от 31 декабря 2015 г. № 1125 «Об утверждении Административного регламента исполнения муниципальной функции по организации и осуществлению муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования города Алатыря Чувашской Республики» от 28 июня 2016 г. № 529) // Бюллетень города Алатыря Чувашской Республики. – 2015. – № 10.

² Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. №131–ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

тельные правила или имеющие индивидуальный характер. Тем самым законодатель разделяет муниципальные правовые акты на нормативные и ненормативные, указывая на общеобязательность правовых актов и на их индивидуальный характер. Для регламентации осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципальных образований органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты.

Так, например, Положением о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Городской округ Звенигород», утвержденным решением Совета депутатов городского округа Звенигород МО от 24 июля 2014 г. № 38/12¹, определен порядок осуществления администрацией городского округа Звенигород муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования, а также права и обязанности, ответственность должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль на территории городского округа Звенигород. Аналогичное Положение утверждено решением Совета депутатов муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области от 26 декабря 2012 г. № 166. Позднее постановлением администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области от 11 декабря 2013 г. № 3039 был утвержден административный регламент исполнения администрацией Сосновоборского городского округа муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области»².

¹Решение Совета депутатов городского округа Звенигород МО «О Положении о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Городской округ Звенигород» от 24 июля 2014 г. № 38/12 // Звенигородские ведомости. – 2014. – С. 56.

²Постановление администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области «Об утверждении административного регламента исполнения администрацией Сосновоборского городского округа муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области» от 11 декабря 2013 г.

Порядок осуществления муниципального земельного контроля может устанавливаться нормативными правовыми актами субъектов РФ, Так, Законом г.Москвы «О землепользовании в городе Москве»¹ определены полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве – городских округов, поселений в области землепользования в городе Москве по осуществлению муниципального земельного контроля в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, на территории внутригородского муниципального образования (ст. 3.1), а также закреплены основы осуществления контроля за использованием и охраной земель в городе Москве (гл. 7, ст. 30). Постановлением Правительства Москвы от 25 апреля 2012 г.утверждено Положение о Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города².

При рассмотрении правового регулирования муниципального земельного контроля следует отметить, что согласно п. 4 ст. 72 ЗК РФ законами субъектов РФ – городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя полномочия органов местного самоуправления на осуществление муниципального земельного контроля и установление порядка его осуществления, предусмотренные настоящей статьей, могут быть отнесены к полномочиям органов государственной власти этих субъектов РФ.

Правовое регулирование общественного земельного контроля также имеет, с одной стороны, отраслевой характер. Правовые основы его осуществления закреплены ст. 72.1 ЗК РФ. С другой – деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организаций по осуществлению общественного земельного контроля подпадает под действие Федерального

№ 3039 // Сайт электронного периодического издания газеты «Маяк». URL: <http://www.mayak.sbor.net>.

¹ Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» от 19 декабря 2007 г. № 48 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 71. – С. 56.

² Постановление Правительства Москвы «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы» от 25 апреля 2012 г. № 184–ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2012. – № 27.

закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»¹, которым установлены правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия. Законом определен круг субъектов общественного контроля, установлены их права и обязанности, предусмотрены формы и порядок осуществления общественного контроля.

До принятия данного Закона органы местного самоуправления принимали нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов территориального общественного самоуправления (ТОС), руководствуясь ст. 27 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой определен правовой статус данного субъекта.

В прежней редакции ЗК РФ эти органы напрямую указывались в составе субъектов, осуществляющих общественный земельный контроль (п. 3 ст. 72). Соответственно в некоторых положениях о территориальном общественном самоуправлении общественный земельный контроль указывался в числе полномочий органов ТОС.

Например, в Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске, утвержденном решением городского Совета Новосибирска², предусмотрено, что органы территориального общественного самоуправления имеют право осуществлять общественный земельный контроль за соблюдением установленного порядка подготовки и принятия решений органами местного самоуправления в случаях и порядке, предусмотренных ЗК РФ (пп. 5.6 п. 5).

Осуществление контроля за целевым использованием земель включено в права и обязанности старосты территориального образования, указанным в п. 12.3

¹ Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4213.

² Решение городского Совета Новосибирска «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске» от 19 апреля 2006 г. № 230 // Вечерний Новосибирск. – 2006. – № 87. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

ст. 12 Положения о территориальном общественном самоуправлении в сельском поселении Стрелковское, утвержденного решением Совета депутатов сельского поселения Стрелковское Подольского муниципального района¹. К полномочиям территориального общественного самоуправления отнесено осуществление общественного земельного контроля Положением о территориальном общественном самоуправлении в Горноуральском городском округе, утвержденным решением Думы Горноуральского городского округа от 27 июня 2013 г. (п. 3 ст. 4)².

В целом современное состояние правового регулирования надзорно-контрольной деятельности в сфере земельных отношений характеризуется не только разноуровневой регламентацией государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля, но и сложным составом нормативных правовых актов. Это проявляется, с одной стороны, в отраслевом характере правового регулирования этих отношений в рамках земельного законодательства, а с другой стороны, в распространении действия на них законодательства РФ в области контрольно-надзорной деятельности. При этом реализуются процессы и усиливаются тенденции унификации правовой регламентации контрольно-надзорной деятельности. Как предусмотрено в проекте концепции федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации»³, основной идеей законопроекта является создание правовой основы для формирования единой системы государственного и муниципального контроля (надзора) в РФ, обеспечивающей организацию и эффективное функцио-

¹ Решение Совета депутатов сельского поселения Стрелковское Подольского муниципального района МО «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в сельском поселении Стрелковское» от 11 апреля 2006 г. № 8/1 // Земля Подольская. – 2007. – №36. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

² Решение Думы Горноуральского городского округа «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в Горноуральском городском округе» от 27 июня 2013 г. № 28/1 // Вестник Горноуральского городского округа. – 2013. – № 14.

³Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора» от 20 июля 2015 г. № 486 // Зарегистрировано в Минюсте России 20.11.2015 № 39800. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

нирование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта наряду с контрольно-надзорными органами и подконтрольными субъектами, попадают также общественные институты (некоммерческие организации и эксперты). Тем самым предлагается унификация контрольно-надзорной деятельности, включая государственный надзор, муниципальный и общественный контроль.

Законопроект представляет собой нормативный правовой акт, регламентирующий отношения в контрольно-надзорной сфере и выполняющий роль системообразующего (базового) акта в системе законодательства в области государственной и муниципального контроля (надзора). При этом предлагается унификация способов осуществления контрольно-надзорных мероприятий и учета специфики различных отраслей.

Рассматривая проект Концепции в контексте осуществления контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, можно прийти к выводу о том, что на уровне данного законодательного акта не может быть учтена специфика содержания земельного надзора и контроля.

Разделяя необходимость установления базовых (системообразующих) правил организации и осуществления государственного надзора и муниципального контроля в целях повышения его эффективности, целесообразно сохранить при этом отраслевого регулирования контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений, особенности которого должны определяться земельным законодательством.

В условиях изменения земельного законодательства в области земельного надзора и контроля, а также совершенствования законодательства в сфере контрольно-надзорной деятельности представляется необходимой определением концептуальных подходов осуществления государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля. В связи с этим целесообразна разработка концепции осуществления земельного надзора и контроля как вида контрольно-надзорной деятельности, в которой с учетом общих требований

должны быть определены субъекты (контрольно-надзорные органы), подконтрольные и поднадзорные объекты, предмет и объекты земельного надзора и контроля, формы его осуществления. Это позволит обеспечить совершенствование земельного законодательства с учетом специфических особенностей земельного надзора и контроля, а также повысить эффективность и результативность осуществления этой деятельности.

II ОСОБЕННОСТИ ЗЕМЕЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

2.1 Организация и проведение проверок соблюдения требований земельного законодательства.

Организация и проведение государственного земельного надзора осуществляются в соответствии с принципами законности, презумпции невиновности, невмешательства в деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении ими предпринимательской деятельности.

Требования к осуществлению деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц по исполнению требований земельного законодательства установлены ЗК РФ, ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса РФ»¹, ФЗ «О кадастровой деятельности»², ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»³, ФЗ «О землеустройстве»⁴ и иными нормативными правовыми актами.

Государственный земельный надзор в соответствии с пп.1 п.5 ст.71 ЗК РФ, п.6 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1, п.6 Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденного приказом Минэ

¹ Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2010 г. № 137-ФЗ // СЗ РФ. – 2010. – № 44. – Ст. 4148.

² Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Российская газета. – 2007 г. – №165.

³ Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.

⁴ Федеральный закон «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. №78-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – №26. – Ст. 2582.

кономразвития РФ¹, осуществляется в форме проведения плановых и внеплановых проверок; систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства, которое осуществляется путем проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством; принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений².

Согласно п.5 ст.71 ЗК РФ должностные лица органов государственного земельного надзора имеют право осуществлять плановые и внеплановые проверки соблюдения требований законодательства РФ.

Плановые проверки проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения проверок. Ежегодные планы разрабатываются согласно с Правилами подготовки государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г., с учетом особенностей, установленных Положением.³

Планы проведения плановых проверок составляются отдельно в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

¹ Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора» от 20 июля 2015 г. № 486 // Зарегистрировано в Минюсте России 20 ноября 2015 г. № 39800. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

² Государственный земельный надзор / официальный сайт: rosreestr.ru.

³ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 30 июня 2010 г. № 489 // СЗ РФ. – 2010. – №28. – Ст. 3706.

Плановые проверки осуществляются Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, а Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и ее территориальными органами – в рамках ежегодных планов проведения плановых проверок при осуществлении федерального государственного экологического надзора.

Порядок проведения проверок указанными надзорными органами конкретизируется в соответствующих административных регламентах, в которых различается объем и изложение требований к административным процедурам подготовки, проведения проверки, оформления ее результатов и принятия предусмотренных законодательством РФ мер по выявленным нарушениям.

Как показывает анализ судебной практики, наряду с плановыми проверками должностными лицами надзорных органов при осуществлении государственного земельного надзора допускается проведение рейдов (рейдовых проверок) как плановых, так и внеплановых.

Процедуру осуществления уполномоченными органами земельного контроля можно разделить на несколько этапов. На первом этапе уполномоченным органом проводятся плановые проверки по соблюдению требований земельного законодательства в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, утвержденными органами государственного земельного надзора с периодичностью один раз в три года. Ежегодный план подлежит согласованию с органами прокуратуры. В ежегодные планы включаются правообладатели земельных участков, расположенных в границах соответствующего субъекта РФ, в отношении которого утвержден данный план.

Плановые проверки могут проводиться в форме документарной и (или) выездной проверки. Основанием для проведения плановой проверки является истечение трех лет со дня: государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя; окончания проведения последней плановой проверки

юридического лица, индивидуального предпринимателя; начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством РФ в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

Согласно пп. 12 ст.9 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) иным доступным способом.

Внеплановые проверки, могут проводиться по одному из следующих оснований: предусмотренных ч.2 ст.10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства РФ, за которые законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность; поступления в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц, граждан. Внеплановая проверка должна быть согласована с органами прокуратуры

ры. Порядок согласования проведения внеплановых выездных проверок установлен Приказом Генерального прокурора РФ «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹.

На втором этапе по результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки по установленной форме в двух экземплярах.

В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства РФ к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения, а также в отношении лиц, совершивших нарушения, составляются протоколы об административных правонарушениях и иные акты, предусмотренные законодательством РФ, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях.

В случае неустранения в указанные сроки правообладателем земельного участка нарушений, указанных в предписании государственного органа, выдавшего такое предписание, в срок не позднее чем тридцать дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования (данная процедура является новеллой для земельного законодательства) объектов

¹Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» 27 марта 2009 г. № 93 // Законность. – 2009. – № 5.

земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

Согласно п. 2 ст. 71.2 ЗК РФ под административным обследованием объекта земельных отношений понимается исследование его состояния и способов его использования на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами (дистанционное зондирование (в том числе аэрокосмическая съемка, аэрофотосъемка), результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований) и другими методами. В этой связи новые поправки о проведении административного обследования объектов земельных отношений направлены на расширение полномочий должностных лиц, осуществляющих государственный земельный надзор. Так, они имеют право самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований исследовать состояние и способы использования объекта земельных отношений на основании информации из доступных и легальных источников, при этом, не взаимодействуя с правообладателями земель, что установлено в Постановлении Правительства РФ «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений»¹.

Решения и действия (бездействие) должностных лиц органов государственного земельного надзора могут быть обжалованы в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» от 18 марта 2015 № 251 // СЗ РФ. – 2015. – № 13. – Ст. 1937.

На третьем этапе принимается решение о прекращении прав на землю и обращение в суд с требованием об изъятии земельных участков. Уполномоченный орган государственной власти или орган местного самоуправления вправе обратиться в суд с требованием об изъятии земельных участков, а в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности, об их изъятии и продаже с публичных торгов. Важно отметить, что принудительное прекращение права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, предоставленным государственному или муниципальному учреждению, казенному предприятию (за исключением государственных академий наук, созданных такими академиями наук и (или) подведомственных им учреждений), осуществляется по решению уполномоченного исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка.

На четвертом этапе обращение с заявлением о регистрации прекращения прав на землю в орган государственной регистрации, налоговый орган и орган, осуществляющий кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости. В случае наличия в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним записи о праве пожизненного наследуемого владения земельным участком, праве постоянного (бессрочного) пользования земельным участком уполномоченный исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан обратиться в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с заявлением о государственной регистрации прекращения такого права на земельный участок с приложением копии решения об изъятии земельного участка или копии вступившего в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка в течение десяти дней со дня принятия решения об изъятии земельного участка либо со дня вступления в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка.

В случае отсутствия записи в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним о праве пожизненного наследуемого владе-

ния земельным участком, праве постоянного (бессрочного) пользования земельным участком уполномоченный исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления обязан сообщить о прекращении таких прав в налоговый орган по месту нахождения указанного земельного участка и в орган, осуществляющий кадастровый учет и ведение государственного кадастра недвижимости, в течение семи дней со дня принятия решения об изъятии земельного участка или со дня вступления в законную силу судебного акта об изъятии земельного участка.

Установление оснований и подробная регламентация процедуры являются важными гарантиями прав на землю. Однако, как показывает судебная практика, уполномоченные органы государственной власти и органы местного самоуправления нередко нарушают процессуальные нормы об условиях и порядке принудительного изъятия земельного участка ввиду ненадлежащего использования земельного участка.

Ленинградский областной комитет по управлению государственным имуществом обратился в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области с иском к ОАО «Спутник» о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования ответчика на части земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения. Решением от 3 июня 2008 г., оставленным без изменения Постановлением апелляционного суда от 7 октября 2008 г., в удовлетворении иска отказано¹.

В кассационной жалобе Леноблкомимущество просит отменить названные судебные акты и удовлетворить иск, ссылаясь на несоответствие выводов судов обеих инстанций обстоятельствам дела и нарушение норм материального права.

Как следует из материалов дела, Леноблкомимущество обратилось в арбитражный суд с требованием принудительно прекратить на основании ст. 543К

¹Постановление ФАС Северо-Западного округа «Об отказе в удовлетворении иска о прекращении права постоянного (бессрочного) пользования ответчика на следующие части земельного участка» от 15 января 2009 г. № А56-46325/2007. // Текст официально опубликован не был. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

РФ право постоянного (бессрочного) пользования ОАО «Спутник» на земельные участки общей площадью 484,1 кв. м, входящие в состав земельного участка площадью 3787 га, предоставленного ответчику для сельскохозяйственных целей в соответствии с Постановлением администрации Всеволожского района Ленинградской области от 29 июля 1998 г. № 1394.

В обоснование иска Леноблкомимущество указало на наличие предусмотренных п. 2 ст. 453К РФ и п. 2 ст. 6ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» оснований для прекращения данного права ввиду неиспользования ОАО «Спутник» частей указанного участка по целевому назначению в течение трех лет. В подтверждение данного довода Леноблкомимущество представило в материалы дела акт обследования земельного участка в оригинале, акт государственного контроля по использованию и охране земель, а также акты проверок.

Исследовав данные акты, обстоятельства дела, доводы лиц, участвующих в деле, а также представленные в материалы дела иные доказательства, суд первой инстанции пришел к выводу об отсутствии оснований для принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками ввиду несоблюдения истцом требований ст. 543К РФ, регламентирующей условия и порядок принудительного прекращения прав на земельный участок лица, не являющегося его собственником. Апелляционный суд согласился с решением суда первой инстанции об отказе в удовлетворении иска.

Согласно п. 2 ст. 543К РФ обязательным условием принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком является неустранение фактов ненадлежащего использования земельного участка после наложения административного взыскания в виде штрафа.

В рамках указанной процедуры одновременно с наложением административного взыскания уполномоченным исполнительным органом государственной власти по осуществлению государственного земельного контроля лицу, виновному в нарушении земельного законодательства, выносится предупреждение о допущенных земельных правонарушениях с указанием срока, в течение которого

земельное правонарушение должно быть устранено. В случае неустранения указанных в предупреждении земельных правонарушений в установленный срок исполнительный орган государственной власти, вынесший предупреждение, направляет материалы о прекращении права на земельный участок ввиду его ненадлежащего использования в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные ст. 293К РФ, которые направляют в суд заявление о прекращении права на земельный участок.

Между тем Леноблкомимущество нарушило данную процедуру, не предоставив суду доказательств привлечения ОАО «Спутник» к административной ответственности и вынесения предупреждения о допущенных земельных правонарушениях с указанием срока, в течение которого земельное правонарушение должно быть устранено¹.

Суды обеих инстанций пришли к выводу о том, что представленные истцом акты проверок не могут быть признаны надлежащими доказательствами, свидетельствующими о факте использования ответчиком земельного участка не в соответствии с его целевым назначением, поскольку при проведении данных проверок не были выполнены все обязательные требования, предъявляемые ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и Постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном земельном контроле» к порядку осуществления государственного земельного контроля. Суды установили, что проверки были проведены в отсутствие распорядительных актов, служащих основанием для проведения этих проверок (распоряжение или приказ о проведении мероприятия по контролю); ОАО «Спутник» надлежащим образом не уведомлялось о проведении государственного контроля (надзора), поэтому у него не было возможности направить своего представителя для участия при проведении мероприятий по контролю, дачи объяснений по вопросам, относящимся к предмету проверки, представления замечаний и возражений.

¹Сбирунов П.Н. Защита прав на землю: земельное и гражданское законодательство и практика его применения // Современный юрист. – 2014. – № 3. – С. 25.

Поскольку истец не предоставил доказательств соблюдения, предусмотренных ст. 543К РФ условий и порядка прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком ответчика, кассационная инстанция считает отказ в иске правильным и не находит оснований для отмены принятых по делу судебных актов и удовлетворения жалобы¹.

Подводя итог анализу правовых норм о мерах государственного принуждения в сфере земельных отношений и практики их применения государственными органами исполнительной власти, можно отметить:

– реализация мер государственного принуждения в сфере земельных отношений предполагает соблюдение принципа разграничения полномочий федеральных органов исполнительной власти, обладающих правом осуществления государственного земельного надзора, согласно которому применение мер государственного принуждения за совершение земельных правонарушений, составление протоколов об административных правонарушениях, вынесение постановлений по делу об административном правонарушении и назначение административного наказания может осуществляться только уполномоченным органом государственного земельного надзора и в пределах его компетенции, установленной федеральными законами и нормативными правовыми актами Правительства РФ;

– реализация мер государственного принуждения в сфере земельных отношений в виде принудительного прекращения прав на землю возможна только при наличии оснований их применения, предусмотренных гражданским и земельным законодательством. К числу таких оснований относится ненадлежащее использование земельного участка, которое может выражаться в использовании земельного участка не в соответствии с его целевым назначением или его использование, которое приводит к существенному снижению плодородия сельскохозяйственных земель или значительному ухудшению экологической обстановки. Принудительное прекращение прав на землю допускается только при соблюдении установленной земельным законодательством процедуры и на основании вступившего в за-

¹Сибирунов П.Н. Защита прав на землю: земельное и гражданское законодательство и практика его применения // Современный юрист. – 2014. – № 3. – С.14.

конную силу судебного акта об изъятии земельного участка или решения уполномоченного исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления об изъятии земельного участка.

По результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки, протоколы об административных правонарушениях, а лица, совершившие выявленные нарушения, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством РФ.

2.2 Введение риск-ориентированного подхода при проведении земельного надзора и анализ осуществление земельного контроля на территории Челябинской области

Согласно распоряжению Правительства РФ «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы», одним из направлений государственной политики по управлению земельным фондом является совершенствование муниципального земельного контроля¹.

Муниципальный земельный контроль осуществляется в соответствии с законодательством РФ и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Одним из основных предметов муниципального контроля является контроль за соблюдением требований

¹Распоряжение Правительства Российской Федерации от 03.03.2012 г. № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы» // СЗ РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1425

законодательства, исключаящих: самовольное занятие земель; использованию земель не по назначению; использование без документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности; использование без правоустанавливающих документов.

Так, Управлением Росреестра по Челябинской области был подготовлен доклад «Об осуществлении государственного земельного надзора, федерального государственного геодезического надзора в области геодезии и картографии, государственного контроля (надзора) в сфере саморегулируемых организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году». В первой части доклада «Государственный земельный надзор» указано, что в течение 2015 года на территории Челябинской области государственными инспекторами по использованию и охране земель было проведено 9150 проверок соблюдения земельного законодательства (6220 плановых и 2930 внеплановых проверок), которыми была охвачена территория 5983,61 га земель. Проверки, запланированные на 2015 год, проведены Управлением в полном объеме. Из их общего количества 975 проверочных мероприятий осуществлены в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, 5213 – в отношении граждан, 32 – в отношении органов местного самоуправления¹.

В целом за год на территории Южного Урала было выявлено 3260 нарушений земельного законодательства. Больше всего нарушений (3206 или 98,3% от общего количества выявленных нарушений) имели место на землях населенных пунктов, 40(1,1%) – нарушений на землях сельскохозяйственного назначения, 6 нарушений – на землях промышленности и др. специального назначения, 6 – на землях особо охраняемых территорий и объектов, 2 – на землях лесного фонда. Сумма административных штрафов, наложенных за административные правона-

¹Позиция Россельхознадзора о механизме осуществления функции государственного земельного надзора в связи с планируемым делегированием федеральных полномочий в «пилотном» режиме ряду субъектов РФ / [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/12553.html>. (дата обращения 01.12.2017).

рушения по результатам проверок в сфере государственного земельного надзора, составила более 7,6 млн. рублей¹.

В соответствии с утвержденными планами проведения плановых проверок на 2016 год на территории Челябинской области было запланировано 6330 проверки соблюдения земельного законодательства, из них: 563 – в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, 5711 – в отношении физических лиц, 50 – в отношении органов местного самоуправления, 6 - в отношении органов государственной власти. Проверки, запланированные на 2016 год Управлением проведены в полном объеме².

Из общего количества проведенных проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей было проведено 709 проверок (563 плановые проверки и 146 внеплановых проверок). На основании требований органов прокуратуры госземинспекторы приняли участие в 2 проверках в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве специалистов.

В результате проведенной работы на территории Челябинской области было выявлено 4149 нарушений, из них 3968 нарушений выявлено госземинспекторами, в том числе 117 нарушений допущено юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Из общего количества нарушений земельного законодательства 41 нарушение выявлено на землях сельскохозяйственного назначения (1,2 % от общего количества выявленных нарушений земельного законодательства), населенных пунктов - 3369 нарушений (98,5 % от общего количества выявленных нарушений земельного законодательства), 5 нарушений - на землях промышленности и др. специального назначения (0,1 % от количества выявленных нарушений зе-

¹ Доклад об итогах деятельности Управления Росреестра по контролю и надзору [Электронный ресурс]. URL: <http://www.1rre.ru/lenta/realty/106249/> (дата обращения 01.12.2017).

²Цыганаш И.Н. Доклад об осуществлении государственного земельного надзора, федерального государственного геодезического надзора в области геодезии и картографии, государственного контроля (надзора) в сфере саморегулируемых организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 г. // Южно-Уральский юридический вестник. – 2017. – № 1 (87). – С. 44-45.

мельного законодательства), на землях особо охраняемых территорий и объектов – 1 (0,02 % от количества выявленных нарушений земельного законодательства), на землях лесного фонда - 4 (0,12 % от количества выявленных нарушений земельного законодательства).

Наиболее распространенными нарушениями земельного законодательства являются:

– использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю (ст.25,26 ЗК РФ) – 2398 нарушений, что составляет 70,1 % от общего количества выявленных нарушений земельного законодательства в целом по Челябинской области. Из них юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями допущено 93 нарушения;

–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 (ст. 7.1 КоАП РФ), – 960 нарушений, что составляет 28,0 % от общего количества выявленных нарушений земельного законодательства в целом по Челябинской области. Из них юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями допущено 35 нарушений;

– использование не по целевому назначению, невыполнение или несвоевременное выполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ч.1, 4 ст. 8.8 КоАП РФ) – 60 нарушений, что составляет 1,75 % от общего количества выявленных нарушений земельного законодательства. Из них юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями допущено 6 нарушений.

По результатам рассмотрения материалов дел об административных правонарушениях в 2016 г. Управлением к административной ответственности было привлечено 530 нарушителей, из них 40 - юридических лица и индивидуаль-

ных предпринимателей, что составляет 7,5 % от общего количества лиц, привлеченных к административной ответственности¹.

Общая сумма наложенных штрафов в 2016 г. в рамках осуществления государственного земельного надзора составила 8612,80 тыс. руб., из них взыскано штрафов на сумму 6008,68 тыс. руб. (5203,78 тыс. уплачена в добровольном порядке и 804,9 тыс. руб. взыскано судебными приставами-исполнителями). Сумма наложенных штрафов на юридических лиц составила 832,00 тыс. руб.

В рамках осуществления функции по государственному земельному надзору в 2016 г. Управлением проверено 11269 актов органов местного самоуправления, из них 411 актов не соответствуют требованиям земельного законодательства.

Основными нарушениями земельного законодательства, допущенными органами местного самоуправления при принятии актов, явились несоблюдение требований следующих норм действующего законодательства:

– требований статьи 78 ЗК РФ – приняты акты о предоставлении земельных участков сельскохозяйственного назначения для иных целей, не связанных с сельскохозяйственным производством;

– требований статей 78, 75, 85, 87, 88 ЗК РФ - приняты акты о предоставлении земельных участков, имеющих категорию земель и вид разрешенного использования земельного участка, не соответствующие требованиям действующего законодательства;

- требований статей 39.1, 39.3, 39.6, 39.8, 39.11, 39.15, 39.18, 39.20 ЗК РФ – незаконно приняты акты о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

¹Цыганаш И.Н. Доклад об осуществлении государственного земельного надзора, федерального государственного геодезического надзора в области геодезии и картографии, государственного контроля (надзора) в сфере саморегулируемых организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году. // Южно-Уральский юридический вестник. – 2017. – № 1 (87). – С. 44-45.

Кроме того, Управлением были выявлены случаи вынесения актов органов местного самоуправления со ссылкой на утратившие силу нормативные акты.

В 2016 году проведено 1802 административных обследования земельных участков, по результатам которых составлено 1367 актов с нарушениями.

Часть земельных участков, на которых по результатам административных обследований выявлены признаки административных правонарушений включены в план проверок на 2017 г.

В 2016 г. выявлен случай причинения юридическим лицом, в отношении которого осуществлялись надзорные мероприятия, вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде. В отношении юридического лица проведена внеплановая проверка, лицо привлечено к административной ответственности.

С учетом вышеизложенного, необходимо отметить, что государственный земельный надзор на территории Челябинской области в 2016 г. осуществлялся в соответствии с запланированными мероприятиями.

Одним из основных информационных механизмов в сфере управления земельными ресурсами являются данные о надлежащем использовании земель. Данная сфера государственной деятельности подвергается реформированию. По итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 г. утверждён паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»¹. Под неё подпадает и осуществление земельного надзора. Основная цель программы состоит в снижении административной нагрузки на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, повышении качества администрирования контрольно-надзорных функций. Указывается, что в целом деятельность контрольно-надзорных органов должна быть переориентирована на предупреждение и профи-

¹Паспорт приоритетной программы утверждён по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 г. / URL // <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 16.10.2017).

лактику нарушений. Она рассчитана на период с 2016 г. по 2025 г. Контрольные мероприятия планируется осуществлять на основе вероятности причинения ущерба земельным ресурсам и с учётом добросовестности поведения хозяйствующих субъектов.

В целях реализации данной программы были внесены изменения в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». С 1 января 2018 г. органами государственного контроля (надзора) будет применяться риск-ориентированный подход. Он подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных ФЗ № 294 случаях выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю и профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

В перечень видов контроля (надзора) 2 марта 2017 г. Постановлением Правительства РФ «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»¹ был включён и государственный земельный надзор. С учётом данных положений были внесены изменения в Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» от 2 января 2015 г.

При планировании и проведении государственного земельного надзора учитываются категории риска земельных участков: среднего, умеренного и низкого

¹ Постановление Правительства Российской Федерации «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 17 августа 2016 г. № 806 // СЗ РФ. – 2016. – №35. – Ст. 5326.

риска. От них будет зависеть периодичность плановых проверок. Общая периодичность в три года устанавливается ФЗ № 294. В отношении земельных участков категории умеренного риска проверки будут проводиться не чаще одного раза в пять лет. А в отношении земельных участков низкого риска проведение проверок не предусматривается. Внесены изменения и в сроки проведения самих проверок – не более 17 рабочих дней. Категория риска может быть изменена по заявлению заинтересованного лица. Одним из оснований будет выступать добросовестность юридического лица, индивидуального предпринимателя, выражающаяся в отсутствии в течение трёх лет на дату принятия решения об отнесении земельного участка к категории риска постановления о назначении административного наказания за совершение правонарушений. Вводится положение об использовании проверочных листов (списков контрольных вопросов) при проведении плановых проверок соблюдения требований земельного законодательства. При этом предусматривается, что предмет плановой проверки будет ограничиваться перечнем включённых в проверочные листы вопросов.

В то же время законодательно не исключается возможность проведения внеплановых проверок при наличии оснований предполагать нарушение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований. Также статьёй 8.3. ФЗ № 294 предусмотрена организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. К ним, например, относятся плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, административные обследования объектов земельных отношений. Данные мероприятия позволят получать информацию о деятельности хозяйствующих субъектов без организации и проведения проверок, которые предполагают взаимодействие с правообладателем.

На территориальные органы Росреестра возлагаются полномочия по ведению перечней участков, которым присвоены категории риска. При отсутствии решения о присвоении категории риска земельный участок относится к категории низкого риска. Информация о присвоенной земельному участку категории предос-

тавляется территориальным органом Росреестра по запросу его правообладателя. При этом информация о кадастровом номере, категории риска и дате отнесения земельного участка к категории риска в отношении участков, отнесенных к категориям среднего и умеренного рисков, подлежит размещению на сайтах территориальных органов Росреестра в сети «Интернет».

Основной задачей в осуществлении контрольно-надзорной деятельности является повышение качества (эффективности) государственного земельного надзора (качества подготовленных документов в рамках госземнадзора, качества проведения проверок, повышения уровня квалификации специалистов, осуществляющих государственный земельный надзор).

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

3.1 Анализ правоприменительной практики земельного контроля и надзора

При осуществлении контрольно-надзорной деятельности, часто встречаются нарушения по главе 19 КоАП РФ – невыполнение предписаний госземинспектора по вопросам устранения нарушений земельного законодательства, воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора).

Например, Постановление мирового судьи судебного участка №6 Ленинского района г. Нижнего Тагила¹.

В ходе повторной выездной проверки установлено, что Г. не выполнил в установленный срок предписание государственного органа, осуществляющего государственный земельный надзор, об устранении нарушений земельного законодательства по административному делу о приведении границ земельного участка в соответствии с установленными границами.

По данному факту государственным инспектором города по использованию и охране земель в отношении Г. составлен протокол об административном правонарушении направлен мировому судье по месту совершения правонарушения.

Судом принято решение: признать Г. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 25 ст. 19.5 КоАП РФ.

Так как в рамках государственного земельного надзора осуществляется организация и проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения требований законодательства РФ. Протокол об административном правонарушении со-

¹ Постановление мирового судьи судебного участка №6 Ленинского района г. Нижнего Тагила «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль в установленные сроки» от 13 ноября 2015 г. № 5-596/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-mirovogo-sudi-6-leninskogo-raiona-gnizhnego-tagila-s/act-227977293/> (дата обращения 01.12.2017).

ставлен уполномоченным должностным лицом. Г. не исполнил в установленный срок предписания, то есть совершил правонарушение, предусмотренного ч.25 ст.19.5 КоАП РФ.

Постановление мирового судьи судебного участка №2 Туринского района¹.

В ходе проверки, проведенной Россельхознадзором в отношении ЗАО работников «Туринский ЦБЗ» при обследовании участка сельскохозяйственного назначения выявлено не выполнение предписания, а именно не проведены агротехнические работы и агрохимические мероприятия, направленные на устранение порослей кустарников, сорной растительности на площади 16 га. Данный факт зафиксирован в акте проверки, а также представлен в виде фото-таблицы. Согласно предписанию срок выполнения вышеуказанных мероприятий устанавливался юридическому лицу. Фактические обстоятельства дела подтверждаются протоколом об административном правонарушении, составленным в соответствии с установленными законом требованиями.

С учетом представленных в материалы дела доказательств судом принято решение: признать юридическое лицо – ЗАО работников «Туринский целлюлозно-бумажный завод» виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, и назначить наказание в виде административного штрафа.

Постановление мирового судьи судебного участка № 8 Октябрьского судебного района г. Екатеринбурга Свердловской области².

Распоряжением Управления Росреестра принято решение о проведении плановой документарной и выездной проверки ООО «Т» с целью обеспечения установленного правового режима использования земельного участка. Вместе с ука-

¹ Постановление мирового судьи судебного участка №2 Туринского района «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль в установленные сроки» от 4 марта 2015 г. № 5-90/2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastokmirovogo-sudi-2-turinskogo-rajona-s/act-221254722/>. (дата обращения 01.12.2017).

² Постановление мирового судьи судебного участка № 8 Октябрьского судебного района г. Екатеринбурга «О воспрепятствовании законной деятельности должностного лица, осуществляющего земельный контроль (надзор)» от 01 апреля 2015 г. № 5-124/2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-8-mirovogo-sudi-oktyabrskogo-rajona-gekaterinburga-s/act-221469785/>. (дата обращения 01.12.2017).

занным распоряжением проверяемому лицу по его юридическому адресу направлен вызов на проведение проверки. Вызов и распоряжение были получены представителем ООО «Т». Согласно протоколу об административном правонарушении, составленному должностным лицом Управления Росреестра, ООО «Т», уклонилось от участия в проверке соблюдения земельного законодательства при использовании земельного участка, что повлекло невозможность ее проведения.

С учетом исследования доказательств, представленных в материалы дела, судом принято решение: признать ООО «Т» виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ – уклонение от проверки должностного лица органа государственного надзора, и назначить административное наказание в виде штрафа.

Постановление мирового судьи судебного участка № 5 Чкаловского судебного района г. Екатеринбурга Свердловской области¹.

В ходе проверки на основании Распоряжения председателя Земельного комитета Администрации г. Екатеринбурга соблюдения требований земельного законодательства, а также требований, предъявляемых к использованию земельных участков, установлено, что О., не выполнил в установленный срок законное предписание об устранении нарушений требований, предъявляемых к использованию земельных участков, вынесенное главным специалистом отдела муниципального контроля Земельного комитета Администрации г. Екатеринбург, чем нарушил ч. 1 ст. 25, ч. 1 ст. 26 ЗК РФ. Все документы (акт проверки, предписание, протокол) составлены надлежащим лицом.

Исследовав представленные в материалы дела документы, а также изложенные в судебном заседании позиции сторон, судом принято решение: признать О. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ – невыполнение в установленный срок законного предпи-

¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 5 Чкаловского судебного района г. Екатеринбурга Свердловской области «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль в установленные сроки» от 13 января 2016 г. № 5-8/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-5-mirovogo-sudi-chkalovskogo-raiona-gekaterinburga-s/act-225055704/>. (дата обращения 01.12.2017).

сания органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства, и назначить наказание в виде административного штрафа.

Постановление мирового судьи судебного участка № 3 Орджоникидзевского судебного района г. Екатеринбурга¹.

В ходе проверки соблюдения требований, предъявляемых к использованию земельных участков на территории муниципального образования «город Екатеринбург», установлено, что Мясников использует земельный участок не по целевому назначению.

Предписание об устранении нарушения, обязывающее устранить допущенное правонарушение, Мясниковым А.В. не исполнено.

С учетом изложенных обстоятельств, судом принято решение: признать Мясникова А.В. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Постановление мирового судьи судебного участка 3 Октябрьского судебного района г. Екатеринбурга².

В ходе рассмотрения заявления, судом выяснено, что ООО использует земельный участок без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов под нежилое помещение.

В соответствии с п.7 Положения «О муниципальном земельном контроле за использованием земель на территории МО «город Екатеринбург» Администрацией города Екатеринбурга было вынесено Предписание об устранении правонару-

¹ Постановление мирового судьи судебного участка № 3 Орджоникидзевского судебного района г. Екатеринбурга «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль и нарушении цели использования земельного участка» от 13 января 2016 г. № 5-4/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-10-mirovogo-sudi-ordzhonikidzevskogorajona-g-ekaterinburga-s/act-225169775/>. (дата обращения 01.12.2017).

² Постановление мирового судьи судебного участка 3 Октябрьского судебного района г. Екатеринбурга «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль» от 22 января 2016 г. №5-10/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-3-mirovogo-sudi-oktyabrskogo-rajona-gekaterinburga-s/act-226340957/>. (дата обращения 01.12.2017).

шения от 30 июля 2015 г., обязывающего в срок до 2 декабря 2015 г. оформить правоустанавливающие документы на землю.

При осуществлении контроля составлен акт проверки соблюдения требований земельного законодательства от 10 декабря 2015 г., где зафиксировано невыполнение требований предписания в установленный срок.

Решение: признать ООО виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Постановление Верхнепышминского городского суда Свердловской области¹.

В ходе плановой выездной проверки, проведенной Департаментом Росприроднадзора по УрФО, по соблюдению требований законодательства в сфере природопользования выявлено, что Екатеринбургское муниципальное унитарное предприятие «Специализированная автобаза» (ЕМУП «Спецавтобаза») допустило порчу земель в результате нарушения правил обращения с иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления. Выявленные факты порчи земель при обращении с отходами производства обоснованно зафиксированы в протоколах об административном правонарушении.

Судом, с учетом представленных в материалы дела доказательств, принято решение: признать ЕМУП «Специализированная автобаза» виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ – уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.

¹ Постановление Верхнепышминского городского суда Свердловской области «О нарушении правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления» от 02 марта 2016 г. №5-81/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-verxnepyshminskijgorodskoj-sud-sverdlovskaya-oblast-s/act-517548480/>. (дата обращения 01.12.2017).

Постановление мирового судьи судебного участка №5 Ленинского судебного района г. Екатеринбурга¹.

В ходе рассмотрения заявления, судом установлено, что Роммель А.А. не явился на внеплановую проверку, проводимую в период с 19 ноября 2015 г. по 16 декабря 2015 г., а также в срок до 16 декабря 2015 г. не представил документы, касающиеся использования земельного участка, принадлежащего ему на праве собственности, чем воспрепятствовал законной деятельности должностного лица Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Московской области по проведению проверки.

С учетом изложенных обстоятельств, судом принято решение: признать Роммель А.А. виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ.

Постановление мирового судьи судебного участка №10 Орджоникидзевского судебного района г. Екатеринбурга².

В ходе проверки соблюдения требований, предъявляемых к использованию земельных участков на территории муниципального образования «город Екатеринбург», установлено, что Жадан использует земельный участок не по целевому назначению. Предписание об устранении нарушения, обязывающее устранить допущенное правонарушение не исполнено.

Судом, с учетом исследования доказательств, представленных в материалы дела, принято решение: признать Жадан виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, и назначить ей наказание в виде административного штрафа.

¹Постановление мирового судьи судебного участка №5 Ленинского судебного района г. Екатеринбурга «О воспрепятствовании законной деятельности должностного лица, осуществляющего земельный контроль (надзор) от 18 февраля 2016 г. №5-26/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-5-mirovogo-sudi-leninskogo-rajona-gekaterinburga-s/act-226584065/>. (дата обращения 01.12.2017).

²Постановление мирового судьи судебного участка №10 Орджоникидзевского района г. Екатеринбурга «О невыполнении предписаний и нарушении цели использования земельного участка» от 13 января 2016 г. №5-1/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-10-mirovogo-sudi-ordzhonikidzevskogorajona-g-ekaterinburga-s/act-225169779/>. (дата обращения 01.12.2017).

Проведенный анализ судебных решений показывает, что в основном при рассмотрении дел, связанных с процедурой земельного контроля и надзора, правонарушители привлекаются к административной ответственности за невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный земельный надзор или муниципальный земельный контроль, об устранении нарушений законодательства (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ), а также за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор или муниципальный контроль (ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ).

3.2 Актуальные проблемы российского законодательства в области контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений

Совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности создаёт условия обеспечения её эффективности. Для достижения цели государственного земельного контроля – сохранения земли как природного ресурса, а также важнейшего компонента окружающей среды и средства производства – необходимо решить вопрос об организации на территориях муниципальных образований действенного муниципального контроля¹.

В правовой доктрине выделяются основные проблемы и недостатки этого процесса. Во-первых, консолидация всей сферы государственного земельного контроля исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти (органы субъектов РФ не наделены полномочиями по осуществлению государственного земельного контроля)².

¹Чичкин А. В. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения в Оренбургской области: материалы международной научно-практической конференции, посвященной памяти докторид. наук, профессора Козыря М. И. – М., 2012. – С. 173.

²Калугина О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 52.

Справедливо отметить мнение С.А. Боголюбова¹ о том, что действие организационно-правового механизма обеспечения требований земельного права и провозглашение гарантий земельных прав не принесут ожидаемых результатов без постоянного регулярного и эффективного разноуровневого контроля за использованием и охраной земель физическими и юридическими лицами – земельного контроля. Правовое регулирование этого контрольно-надзорной деятельности должно обеспечиваться прежде всего путём принятия федеральных законов.

Существуют несовершенства, коллизии в законодательстве осуществления государственного земельного надзора. Например острая нехватка методических и инструктивных материалов, необходимых для грамотного проведения проверок в рамках государственного земельного надзора, приводит к признанию проверок недействительными, а норма указанная в п. 58 Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 20 июля 2015 г. № 486², которая говорит о том, что предписание об устранении выявленного нарушения земельного законодательства выдается вместе с актом проверки при выявлении нарушений требований земельного законодательства, противоречит презумпции невиновности, указанной в ст. 49 Конституции РФ, поскольку виновность лица, не доказана в предусмотренном федеральным законом порядке.

При проведении мероприятий по осуществлению земельного контроля уполномоченные органы не редко сталкиваются с рядом проблем и вопросов – «почему количество выявленных правонарушений с каждым годом увеличивается?». Одной из причин является юридическая неграмотность граждан, плохое ос-

¹Боголюбов С.А. Земельное право: учебник. – М. Юрайт, 2013. – С. 168.

²Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора» от 20 июля 2015 г. № 486 // Зарегистрировано в Минюсте России 20 ноября 2015 № 39800. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».

ведомление об оформлении земельных участков, а также основной причиной является несовершенство земельного законодательства.

Еще одним существенным недостатком является кадровая политика государства. Немало постановлений о привлечении к административной ответственности отменяются в судах в связи с нарушением процедуры и сроков привлечения к ответственности, что говорит о невысокой квалификации государственных земельных инспекторов. Данная проблема возникает из-за отсутствия обучающих программ и курсов профессиональной подготовки специалистов государственного земельного надзора. Деятельность государственного инспектора подразумевает не только знание юридической литературы и законодательства, но и работу с геодезическим оборудованием. Привлечение же высококвалифицированных специалистов для прохождения государственной гражданской службы в орган, осуществляющий государственный земельный надзор, затруднено низким для такой работы денежным содержанием. Среди неразрешенных проблем остается улучшение материально-технической базы и инвентаря, необходимого для правильного осуществления деятельности при совершении проверок, с целью их более точного содержания, с целью не допускать некорректных данных.

Кроме того, объекты муниципального земельного контроля определены расплывчато и неоднозначно, органы местного самоуправления не наделены правом к привлечению и осуществлению мер административного характера. Соответственно, эффективность мер воздействия остается на низком уровне. Неоднозначно до сих пор в законодательстве определен предмет муниципального земельного контроля, а именно: основным нормативно-правовым актом по руководству осуществления контроля, остается Земельный кодекс РФ, в котором не определено, что входит в задачи муниципального земельного контроля, какими полномочиями наделяются органы местного самоуправления.

Таким образом следует, что предмет контроля не определен, хотя и указано, что он «осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федера-

ции»¹. Соответственно, на основании вышеизложенного нельзя говорить о том, что при существующем законодательном пробеле, осуществляется муниципальный контроль в сфере земельного права.

Несмотря на многочисленные рабочие встречи и совещания, а также заключенные с органами местного самоуправления соглашения о взаимодействии в рамках осуществления муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора, эффективность такого взаимодействия в ряде случаев остается на низком уровне. Очень часто муниципалитеты не уделяют должного внимания вопросам муниципального земельного контроля, хотя земельный налог относится к местным и напрямую пополняет муниципальный бюджет.

Говоря о штрафах, необходимо отметить, то что их размер не может считаться эффективным фактором стимулирования правомерного поведения. Соответственно, гражданам и юридическим лицам – правонарушителям проще выплатить штраф, чем исправить допущенное нарушение. Однако, в связи с изменениями, внесенными с марта 2015 г., их размер существенно увеличился, примерно в 3–4 раза, что является прогрессивной мерой со стороны государства. К тому же представляется неверным исчислять штрафы без учета размера земельного участка. Самовольное занятие 2 соток и 200 гектар наказывается одинаково.

Кроме того, низкая результативность осуществления государственного земельного надзора происходит в связи с постоянным реформированием органов, неоднократная реорганизация органов, осуществляющих земельный контроль и надзор, а также изменение самих органов, к компетенции которых относился государственный земельный контроль.

Для решения проблем на региональном уровне, необходимо урегулировать вопросы на федеральном уровне, поскольку нормы, содержащиеся в нормативных правовых актах на федеральном уровне и уровне субъектов РФ в области регулирования земельного контроля и надзора, содержат некоторые противоречия, что порождает ряд проблем, регулирующих отношения в данной области. Вместе с

¹Гряда Э. А. Особенности приобретения права собственности на земельные участки публично-правовых образований. // Власть Закона. – 2014. – № 2 (18). – С.58.

тем, в контрольно-надзорной деятельности остаются вопросы, которые необходимо решать на правительственном уровне РФ по определению четких единообразных критериев отнесения объектов контроля и надзора в области охраны окружающей среды к объектам контроля федерального значения, для исключения дублирования на региональном уровне.

До настоящего времени не разработаны и не утверждены требования и обязательные мероприятия по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель, которые обязаны исполнять собственники и лица, не являющиеся собственниками земельных участков.

В заключение следует отметить, что в отношении совершенствования государственного земельного надзора на текущий момент предприняты определенные конкретные меры, а именно: внесены изменения в проекты Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного земельного надзора» и Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», в результате принятия которых предмет государственного земельного надзора изменен на проверки конкретных земель, земельных участков, частей земельных участков, а штрафы исчисляются исходя из кадастровой стоимости земельного участка.

Введение в 2015 г. нового инструмента для повышения эффективности государственного земельного надзора – административного обследования объектов земельных отношений, как предполагалась, изменило процедуру планирования и реагирования на нарушения.

Однако представляется, что все эти меры хоть и призваны повысить качество государственного земельного надзора, но к серьезному улучшению ситуации с неправомерным поведением землепользователей не привело. С учетом сокращения общего числа государственных гражданских служащих, в том числе государ-

ственных инспекторов необходим кардинальный пересмотр процедур и методов не только планирования, но и осуществления государственного земельного надзора. Возможно, необходимо изменение общего функционала и статуса государственного инспектора по использованию и охране земель.

Таким образом, подводя итог аналитическому обзору и анализу проблем в осуществлении государственного земельного надзора, следует сформулировать следующие моменты, с целью дальнейшего разрешения проблем при осуществлении контрольно-надзорной деятельности:

- выработка предложений по совершенствованию механизма и нормативно-правовой базы осуществления государственного земельного надзора;

- применение новых форм и методов работы, а также модернизации уже имеющихся для совершенствования ведения государственного земельного надзора;

- оптимизация организации и осуществления государственного земельного надзора;

- проведение мероприятий, направленных на усиление ответственности за нарушения земельного законодательства путем увеличения размеров штрафов, налагаемых в административном порядке, а также необходима разработка механизма, стимулирующего освобождение самовольно занятого земельного участка или оформление на него прав;

- наделение полномочий по осуществлению государственного земельного надзора исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и разграничение соответствующих полномочий между РФ и ее субъектами должно быть положено в основу совершенствования правового регулирования рассматриваемых отношений.

Для разрешения вышеуказанных проблем необходимо привести в соответствие федеральное и региональное законодательство, осуществлять в полной мере программы по обеспечению качества земельных ресурсов, осуществлять мероприятия по охране земель в первую очередь, предупредительные меры: стабили-

зация грунтов на площадках строительства, противоэрозионные мероприятия (т.е., по возможности, сохранение существующей растительности, закрепление откосов, контролирование поверхностного стока), гидроизоляция всех отстойников (накопительных и разделительных резервуаров, шламохранилищ и т.д.), закачка буровых отходов в глубокие подземные горизонты, установка дренажных систем, мониторинг уровня грунтовых вод и меры по предотвращению подтопления и заболачивания земель, экологический мониторинг на всех стадиях строительства и эксплуатации; кроме того необходимо усовершенствовать процедуру осуществления уполномоченными органами проверок, ввести порядок ликвидации накопленного экологического вреда.

В современных условиях активно развиваются информационные системы, в связи с этим общей тенденцией контроля и надзора в области охраны земель становится создание единых информационных систем, формирующих отраслевые информационные базы данных.

Таким образом, деятельность по осуществлению контроля и надзора в области охраны и использования земель становится основополагающей составляющей системы управления, эффективное осуществление которой в значительной мере может гарантировать сохранение природного и экономического потенциала земли.

Исследования в этих направлениях позволят перейти к эффективной организации и осуществлению государственного земельного надзора и как следствие эффективной системе управления земельными ресурсами, поскольку ее важным звеном является, государственный земельный надзор, так как проведение мероприятий по его осуществлению направлено на достижение основной цели управления земельными ресурсами – рационального использования и охраны земель. Устранение недостатков позволит повысить работу органов государственного земельного надзора, а также сделает возможным предупредить, выявить и пресечь все нарушения земельного законодательства.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ действующего законодательства Российской Федерации в области земельного контроля и надзора, а также научной литературы позволяет сформулировать выводы и предложения, имеющие научное и практическое значение, по его совершенствованию.

В научной литературе многие авторы различают понятия «контроля» и «надзора», а в законодательстве Российской Федерации нет единообразного подхода в их понимании. Зачастую «контроль» и «надзор» используются как синонимы. Кроме того, цели, функции, задачи и принципы осуществления земельного контроля и надзора совпадают, а иногда и идентичны.

Проведенный анализ существующих в правовой доктрине научных мнений, в том числе в земельно-правовой науке, а также законодательства, регулирующего общественные отношения по организации и осуществлению надзорно-контрольной деятельности в земельной сфере, показал самостоятельность и одновременно взаимосвязь земельного надзора и контроля, образующих самостоятельную функцию управления земельными ресурсами. Земельный надзор и контроль направлены на обеспечение земельного правопорядка, в том числе рациональное использование и охрану земель, соблюдение земельных прав граждан, юридических лиц и публичных образований.

В условиях унификации законодательства надзорно-контрольной деятельности необходима разработка концепции правового регулирования организации и осуществления земельного надзора и контроля, основанной на общих принципах реформирования системы контроля (надзора), положениях законодательства в данной сфере, а также на определяющей модели организации и проведения государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля, исходя из специфических особенностей поднадзорных объектов (земель, земельных участков), субъектов, их компетенции и полномочий, целей и задач, форм и методов осуществления деятельности.

Процедура осуществления земельного контроля и надзора в области охраны земель позволяет обеспечить соблюдение норм земельного законодательства, предотвратить, устранить выявленные нарушения. Именно в ходе контрольных мероприятий субъектов управления происходит оценка деятельности соответствующего лица с точки зрения законности и целесообразности.

Следовательно, необходимо более четко разграничить понятия «контроля» и «надзора», а именно привести Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Указ Президента Российской Федерации «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», Федеральный закон «О техническом регулировании» в соответствие с положениями главы XII «Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль» ЗК РФ.

Основной задачей в осуществлении контрольно-надзорной деятельности является повышение качества (эффективности) государственного земельного надзора (качества подготовленных документов в рамках госземнадзора, качества проведения проверок, повышения уровня квалификации специалистов, осуществляющих государственный земельный надзор).

В отношении совершенствования государственного земельного надзора на сегодняшний день предпринимаются определенные шаги, одним из которых является введение административного обследования объектов земельных отношений, как альтернативной процедуры земельного надзора, что позволяет оперативно получать информацию о состоянии законности в данной сфере, для более быстрого устранения нарушений. Относительно муниципального земельного контроля наблюдается недостаточная обеспеченность правовой регламентации его осуществления.

Проведенный анализ судебных решений показывает, что в основном при рассмотрении дел, связанных с процедурой земельного контроля и надзора, правонарушители привлекаются к административной ответственности за невыполне-

ние в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный земельный надзор или муниципальный земельный контроль, об устранении нарушений законодательства (ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ), а также за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор или муниципальный контроль (ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП РФ).

Таким образом, подводя итог аналитическому обзору и анализу проблем в осуществлении государственного земельного надзора, следует сформулировать следующие направления исследований в этой области:

- выработка предложений по совершенствованию механизма и нормативно-правовой базы осуществления государственного земельного надзора;

- применение новых форм и методов работы, а также модернизации уже имеющихся для совершенствования ведения государственного земельного надзора;

- оптимизация организации и осуществления государственного земельного надзора;

- проведение мероприятий, направленных на усиление ответственности за нарушения земельного законодательства путем увеличения размеров штрафов, налагаемых в административном порядке, а также необходима разработка механизма, стимулирующего освобождение самовольно занятого земельного участка или оформление на него прав;

- наделение полномочий по осуществлению государственного земельного надзора исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и разграничение соответствующих полномочий между РФ и ее субъектами должно быть положено в основу совершенствования правового регулирования рассматриваемых отношений. Подводя итоги можно сделать вывод, что нормативная правовая основа Российской Федерации в области земельного контроля и надзора в настоящее время находится в развитии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

РАЗДЕЛ I. НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

И ИНЫЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ АКТЫ

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. – 25.12.1993. – № 237.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 1 (Ч. 1). – Ст. 1.
3. Земельный Кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. // Российская газета. – 2001. – № 211-212. – Ст. 4147.
4. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ // СЗ РФ. – 2014. – № 30(Ч. 1). – Ст. 4213.
5. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (Ч. 1). – Ст. 4590.
6. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ // СЗ РФ. – 2008. – № 52 (Ч. 1). – Ст. 6249.
7. Федеральный закон «О кадастровой деятельности» от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ // Российская газета. – 2007 г. – №165.
8. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06 октября 2003 г. №131–ФЗ // СЗ РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
9. Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3018.

10. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. – 2002. – № 2. – Ст. 133.
11. Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – № 44. – Ст. 4148.
12. Федеральный закон «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. №78-ФЗ // СЗ РФ. – 2001. – №26. – Ст. 2582.
13. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1 // СЗ РФ. – 1995. – № 47. – Ст. 4472.
14. Постановление Правительства Российской Федерации «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 17 августа 2016 г. № 806 // СЗ РФ. – 2016. – №35. – Ст. 5326.
15. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» от 18 марта 2015 г. № 251 // СЗ РФ. – 2015. – № 13. – Ст. 1937.
16. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» от 2 января 2015 г. №1 // СЗ РФ. – 2015. – № 2. – Ст. 514.
17. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» от 26 декабря 2014г. №1515 // СЗ РФ. – 2014. – №1 (Ч. 2) – Ст. 298.
18. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2017 годы» от 03 марта 2012 г. № 297-р // СЗ РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1425.

19. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» от 5 апреля 2010 г. №215 // СЗ РФ. – 2010. – № 15. – Ст. 1807.
20. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» от 30 июня 2010 г. № 489 // СЗ РФ. – 2010. – №28. – Ст. 3706.
21. Постановление Правительства Российской Федерации «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» от 27 января 2009 г. № 53 (документ утратил силу) // СЗ РФ. – 2009. – № 5. – Ст. 625.
22. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора» от 20 июля 2015 г. № 486 // Зарегистрировано в Минюсте России 20 ноября 2015 № 39800. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».
23. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 27 марта 2009 г. № 93 // Законность. – 2009. – № 5.
24. Приказ Федерального агентства объектов недвижимости «О порядке получения сведений по проведению производственного контроля» от 07 апреля 2005

- г. №П/0060 // Текст официально опубликован не был. Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».
25. Закон г. Москвы «О землепользовании в городе Москве» от 19 декабря 2007 г. № 48 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2007. – № 71.
26. Постановление администрации муниципального образования город-курорт Геленджик «Об утверждении административного регламента исполнения администрацией муниципального образования город-курорт Геленджик муниципальной функции по осуществлению муниципального земельного контроля на территории муниципального образования город-курорт Геленджик» от 14 февраля 2017 г. № 388 // источник «Прибой». – 2017. – №21.
27. Постановление администрации муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области «Об утверждении административного регламента исполнения администрацией Сосновоборского городского округа муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования Сосновоборский городской округ Ленинградской области» от 11 декабря 2013 г. № 3039 // Сайт электронного периодического издания газеты «Маяк». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mayak.sbor.net>. (дата обращения 01.12.2017).
28. Распоряжение Правительства Челябинской области «Об организации работы по подготовке докладов об осуществлении регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля и представлению форм федерального статистического наблюдения по региональному государственному контролю (надзору), муниципальному контролю» от 05 ноября 2013 г. № 299-рп // «Южноуральская панорама». – 2013. – № 178 (спецвыпуск № 41).
29. Постановление Правительства Свердловской области «О порядке направления и обобщения сведений, необходимых для подготовки сводных докладов об организации и проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля в Свердловской области» от

26 декабря 2012 г. №1550–ПП // Собрание законодательства Свердловской области. – 2013. – №12-7 (2012). – Ст. 2374.

30.Постановление Правительства Москвы «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы» от 25 апреля 2012 г. № 184–ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2012. – № 27.

31.Решение городского Совета Новосибирска «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Новосибирске» от 19 апреля 2006 г. № 230 // Вечерний Новосибирск. – 2006. – № 87.

32.Решение Совета депутатов городского округа Звенигород МО «О Положении о порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Городской округ Звенигород» от 24 июля 2014 г. № 38/12 // Звенигородские ведомости. – 2014. – № 5.

33.Решение Думы Горноуральского городского округа «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в Горноуральском городском округе» от 27 июня 2013 г. № 28/1 // Вестник Горноуральского городского округа. – 2013. – № 14.

34.Решение Совета депутатов сельского поселения Стрелковское Подольского муниципального района МО «Об утверждении Положения о территориальном общественном самоуправлении в сельском поселении Стрелковское» от 11 апреля 2006 г. № 8/1 // Земля Подольская. – 2007. – № 36.

РАЗДЕЛ II. ПОСТАНОВЛЕНИЯ ВЫСШИХ СУДЕБНЫХ ИНСТАНЦИЙ И МАТЕРИАЛЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРАКТИКИ

1. Постановление Верхнепышминского городского суда Свердловской области «О нарушении правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления» от 02 марта 2016 г. №5-81/2016. [Электронный

- ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-verxnepyshminskijgorodskoj-sud-sverdlovskaya-oblast-s/act-517548480/>. (дата обращения 01.12.2017).
2. Постановление мирового судьи судебного участка №5 Ленинского судебного района г. Екатеринбурга «О воспрепятствовании законной деятельности должностного лица, осуществляющего земельный контроль (надзор) от 18 февраля 2016 г. №5-26/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-5-mirovogo-sudi-leninskogo-rajona-gekaterinburga-s/act-226584065/>. (дата обращения 01.12.2017).
 3. Постановление мирового судьи судебного участка 3 Октябрьского судебного района г. Екатеринбурга «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль» от 22 января 2016 г. №5-10/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-3-mirovogo-sudi-oktyabrskogo-rajona-gekaterinburga-s/act-226340957/>. (дата обращения 01.12.2017).
 4. Постановление мирового судьи судебного участка № 3 Орджоникидзевского судебного района г. Екатеринбурга «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль и нарушении цели использования земельного участка» от 13 января 2016 г. № 5-4/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-10-mirovogo-sudi-ordzhonikidzevskogorajona-g-ekaterinburga-s/act-225169775/>. (дата обращения 01.12.2017).
 5. Постановление мирового судьи судебного участка № 5 Чкаловского судебного района г. Екатеринбурга Свердловской области «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль в установленные сроки» от 13 января 2016 г. № 5-8/2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-5-mirovogo-sudi-chkalovskogo-rajona-gekaterinburga-s/act-225055704/>. (дата обращения 01.12.2017).
 6. Постановление мирового судьи судебного участка №10 Орджоникидзевского района г. Екатеринбурга «О невыполнении предписаний органа, осуществ-

ляющего земельный контроль и нарушении цели использования земельного участка» от 13 января 2016 г. №5-1/2016. [Электронный ресурс].

URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-10-mirovogo-sudi-ordzhonikidzevskogorajona-g-ekaterinburga-s/act-225169779/>. (дата обращения 01.12.2017).

7. Постановление мирового судьи судебного участка №2 Туринского района «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль в установленные сроки» от 4 марта 2015 г. № 5-90/2015. [Электронный ресурс].

URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastokmirovogo-sudi-2-turinskogo-rajona-s/act-221254722/>. (дата обращения 01.12.2017).

8. Постановление мирового судьи судебного участка № 8 Октябрьского судебного района г. Екатеринбурга «О воспрепятствовании законной деятельности должностного лица, осуществляющего земельный контроль (надзор)» от 01 апреля 2015 г. № 5-124/2015. [Электронный ресурс]. URL:

<https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-8-mirovogo-sudi-oktyabrskogo-rajona-gekaterinburga-s/act-221469785/>. (дата обращения 01.12.2017).

9. Постановление мирового судьи судебного участка №6 Ленинского района г. Нижнего Тагила «О невыполнении предписаний органа, осуществляющего земельный контроль в установленные сроки» от 13 ноября 2015г. № 5-596/2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://rospravosudie.com/court-sudebnyj-uchastok-mirovogo-sudi-6-leninskogo-rajona-gnizhnego-tagila-s/act-227977293/> (дата обращения 01.12.2017).

РАЗДЕЛ III. ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Анисимов, А.П. Земельная функция современного государства: монография / А.П. Анисимов. – М.: Новый индекс, 2012. – С. 192-104.
2. Анисимов, А.П. Земельная функция современного государства / А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков. – М.: 2012. – С. 27-31.

3. Байкин, И.М. Прокуратура – орган государственной власти / И.М. Байкин// Современное право. – 2009. – № 12. – С. 48–57.
4. Байкин, И.М. Прокуратура как основное звено в формировании надзорной власти в России / И.М. Байкин// Современное право. – 2009. – № 8. – С. 17–26;
5. Байкин, И.М. Независимость прокуратуры – залог эффективности ее деятельности / И.М. Байкин// Российский юридический журнал. – 2009. – № 3. – С. 211–218.
6. Баранов, В.М. Отношения собственности на природные ресурсы в Российской Федерации / В.М. Баранов // Юрист. – 2006. – № 12. – С. 45-51.
7. Бобылев, А.И. Вопросы общей теории экологического права / А.И. Бобылев, С.А. Балашенко. – Минск.: Издательство Университетское, 1991. – 256 с.
8. Боголюбов, С.А. Земельное право: учебник / С.А. Боголюбов. – М., 2006. – 683 с.
9. Боголюбов, С.А. Конституционные основы охраны окружающей среды / С.А. Боголюбов // Журнал российского права. – 2003. – № 11. – С. 31-39.
10. Боголюбов, С.А. Экологическое право: учебник для вузов / С.А. Боголюбов. – М.: Высшее образование, 2006. – 254 с.
11. Бринчук, М.М. Экологическое право: учебник / М.М. Бринчук. – М.: ИН-ФРА-М. – 2009. – 307 с.
12. Выпханова, Г.В. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля / Г.В. Выпханова // Аграрное и земельное право. – 2015. – № 1. – С. 19-27.
13. Голиченков, А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А.К. Голиченков. – М.: Издательство Московского университета, 1992. – 217 с.
14. Гряда, Э.А. Особенности приобретения права собственности на земельные участки публично-правовых образований / Э.А. Гряда // Власть Закона. – 2014. – № 2 (18) – С. 51-59.

15. Гулягин, А.Ю. Прокуратура в системе правоохранительных органов административной юрисдикции / под ред. В.П. Рябцева, А.Ю. Гулягин. – М.: Юрист, 2012. – 198 с.
16. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. / В.И. Даль – М.: Русский язык, 1979. – Т. 2. – 857 с.
17. Доклад об итогах деятельности Управления Росреестра по контролю и надзору [Электронный ресурс]. URL: <http://www.1rre.ru/lenta/realty/106249/> (дата обращения 01.12.2017).
18. Ефремов, А.Ф. Проблемы совершенствования контроля и надзора за соблюдением законов / А.Ф. Ефремов // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 4. – С. 89-93.
19. Жариков, Ю.Г. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный) от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ / отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков. – М.: «Юстицинформ» – 2009. – 217 с.
20. Зиновьева, О.А. Экологический контроль и надзор: проблемы соотношения в теории и законодательстве / О.А. Зиновьева // Lexrussica. – 2013. – № 6. – С. 616-620.
21. Калугина, О.В. Административно-правовое регулирование государственного земельного контроля / О.В. Калугина // Административное и муниципальное право. – 2011. – № 3. – С. 51-54.
22. Кичигин Н.В. Правовые модели организации государственного экологического надзора на региональном уровне / Н.В. Кичигин, М.В. Пономарев, Н.И. Хлуденева // Эколого-правовое обеспечение устойчивого развития регионов России: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. – М.: Издательство Юрайт, 2015. – 347 с.
23. Кичигин, Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора): Монография / Н.В. Кичигин – М., 2012. – С. 17-23.
24. Козлов, Ю.М. Административное право / Ю.М. Козлов. – М.: Норма, 1999. – 256 с.

25. Левоненкова, Т.А. Государственный и муниципальный контроль (надзор): поиск эффективных решений / Т.А. Левоненкова // Журнал российского права. – 2014. – № 9. – С. 140-149.
26. Майоров, В.И. Контроль и надзор в сфере дорожного движения / В.И. Майоров // Вестник Уральского института экономики, управления и права. – 2015. – №2 – С. 100-108.
27. Мейер, Д.И. Русское гражданское право / Д.И. Мейер. – М.: НОРМА, 2014. – 456 с.
28. Минэкономразвития России Концепция проекта Федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации». Предоставлен СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nра=19023> (дата обращения 05.12.2017).
29. Нерсесянц, В.С. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2004. – 695 с.
30. Ожегов, С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Мир и образование, 2017. – 957 с.
31. Орловский, Ю.П. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный): 6-е изд. / М.А. Бочарникова, З.Д. Виноградова, А.К. Гаврилина, Ю.П. Орловский. – М.: КОНТРАКТ, 2014. – 391 с.
32. Паспорт приоритетной программы утверждён по итогам заседания президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 г. URL // <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 16.10.2017).
33. Погодина, Н.А., Карелин, К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе / Н.А. Погодина, К.В. Карелин // Российская юстиция. – 2012. – № 3. – С. 74.
34. Прохоров, А.М. Большая советская энциклопедия / под ред. А.М. Прохорова. М.: Свеча, 1973. – 567 с.

- 35.Позиция Россельхознадзора о механизме осуществления функции государственного земельного надзора в связи с планируемым делегированием федеральных полномочий в «пилотном» режиме ряду субъектов РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/12553.html>. (дата обращения 01.12.2017).
- 36.Сибирунов, П.Н. Административно-процессуальные аспекты реализации мер государственного принуждения в сфере земельных отношений; Защита прав на землю: земельное и гражданское законодательство и практика его применения / П.Н. Сибрунов// Современный юрист. – 2014. –№ 3. – С. 14-21, С. 28-37.
- 37.Сухова, Е.А. Значение земельно-правовой ответственности для обеспечения земельного правопорядка / Е.А. Сухова // Юрист. – 2014. – № 2. – С. 16–20.
- 38.Тарасов, А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля / А.М. Тарасов // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 17-21.
- 39.Тарасов, А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня / А. М.Тарасов// Предоставлен СПС «КонсультантПлюс».
- 40.Ушаков, Д.Н. Толковый словарь русского языка / Д.Н. Ушаков – М.: Азбуковник, 1996. – 452 с.
- 41.Хлуденева, Н.И. Коллизии в экологическом законодательстве / Н.И. Хлуденева // Журнал российского права. – 2008. – № 12. – С. 27-35.
- 42.Цыганаш, И.Н. Доклад об осуществлении государственного земельного надзора, федерального государственного геодезического надзора в области геодезии и картографии, государственного контроля (надзора) в сфере саморегулируемых организаций и об эффективности такого контроля (надзора) в 2016 году / И.Н. Цыганаш // Южно-Уральский юридический вестник. – 2017. – № 1 (87). – С. 44-45.
- 43.Чаркин, С.А. О некоторых теоретических проблемах деления земельного фонда на категории и осуществления функций земельного управления / С.А.

Чаркин // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2012. – № 3. – С. 180-188.

44. Чичкин, А.В. Современные проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения в Оренбургской области: матер. между- нар. науч.- практич. конф., посвящ. памяти докт. юрид. наук, профессора М.И. Козыря / А.В. Чичкин. – М., 2012. – С. 173.

45. Шафранов, А.В. Разграничение контрольной и надзорной деятельности в сфере исполнительной власти / А.В. Шафранов // Право и жизнь. – 2006. – № 91 (1) – С. 5–16.

РАЗДЕЛ IV ДИССЕРТАЦИИ И АВТОРЕФЕРАТЫ ДИССЕРТАЦИЙ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ

1. Беляев, В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: дисс. ... докт. юрид. наук / В.П. Беляев. – Саратов, 2006. – 230 с.
2. Галанина, Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / Л.А. Галанина. – Москва, – 2001. – 215 с.
3. Ларионов, Г.А. Правовое регулирование земельного контроля в Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук / Г.А. Ларионов – Москва, 1997. – 227 с.
4. Нистратов, С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): автореф. ... канд. юрид. наук / С.Г. Нистратов. – Волгоград, 2012. – 37 с.
5. Осипян, С.А. Российский федерализм и конституционно-правовой статус прокуратуры: концептуальные проблемы: дисс. ... докт. юрид. наук / С.А. Осипян – Москва, 2006. – 171 с.

6. Шобухин, В.Ю. Правовой статус прокуратуры и прокурорских работников Российской Федерации: автореф. дисс. канд. юрид. наук / В.Ю. Шобухин. – Екатеринбург, 2005. –28 с.