

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование кафедры)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Правовое регулирование и осуществление земельного контроля»

Студент

Е.Т. Чиковани

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.Н. Станкин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Допустить к защите

Заместитель ректора-директор

к.ю.н., доцент С.И. Вершинина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ Г.

Тольятти 2018

Оглавление

Введение	3
Глава 1. Обзор законодательства о земельном контроле	7
1.1. Развитие земельного законодательства	7
1.2. Характеристика современного законодательства	29
1.3. Анализ зарубежного законодательства о земельном контроле	34
Глава 2. Осуществление земельного контроля	43
2.1. Основные принципы осуществления земельного контроля	43
2.2. Регулирование земельного контроля на федеральном и местном уровне	45
2.3. Обобщение и анализ правоприменительной практики осуществления муниципального земельного контроля в границах городского округа Тольятти	52
Глава 3. Направления совершенствования организации земельного контроля	57
3.1. Состояние нормативно-правового регулирования в сфере земельного контроля	57
3.2. Проблемы осуществления земельного контроля	60
3.3. Направления совершенствования регулирования и осуществления земельного контроля	68
Заключение	75
Список используемых источников и литературы	78

Введение

Тема исследования: «Правовое регулирование и осуществление земельного контроля», актуальность ее очень высока в настоящий период развития Российского законодательства, так как в этой сфере наиболее ярко прослеживаются одновременно и тенденции современного прогрессивного развития Российского правового поля и одновременно выявляются «допотопные методы контроля», когда нарушения в области земельного контроля очевидны, причем оказывают негативное влияние, а органы, уполномоченные заниматься земельным контролем, не принимают своевременных мер по объективным причинам (недостаточность правовой базы, отсутствие четко разработанных методов воздействия на нарушителей, недостаточное техническое оснащение органом и служб выполняющих мероприятия по земельному контролю). Не секрет, что зачастую инспектора по земельному контролю, выезжая на место проведения, не всегда имеют в своем арсенале современных приборов достаточных для измерения количественных и качественных показателей нарушений в области земельного законодательства, и такая ситуация характерна для многих регионов России. В результате многие нарушения выявляются на этапе, когда причинённый ущерб от них становится очевидным для бюджета или для смежных территорий, а иногда и экологии региона в целом.

Важность земельного контроля заключается также в том, что без проведения мероприятий по земельному контролю невозможно решить проблемы экологии.

Одновременно с такими поражающим опозданием выявления некоторых нарушений в сфере земельного контроля, в настоящее время в России складывается довольно четкий и слаженный механизм, когда территория населенных пунктов и городов приводится в соответствие требованиям законодательства, примером такого города является город Москва. Не секрет, что многие высокоэффективные и прогрессивные меры контроля сопровождаются огромными бюджетными вливаниями, которые позволить себе

могут лишь немногие регионы современной России. Хотя одной из целей земельного контроля как раз является пополнение бюджетом всех уровней, а не расходование бюджетных средств. Надо отметить, что земельный контроль, прежде всего государственный в настоящее время перешёл на высокий уровень автоматизации, при его проведении используются высокоавтоматизированные информационные системы, которые позволяют получать данные о состоянии земельного фонда в режиме онлайн, хотя всего 10 лет назад, это казалось фантастикой. Можно утверждать, что земельный контроль, и прежде всего государственный проводится должным образом, выполняются все плановые и не плановые проверки, выявляется значительное количество правонарушений. С другой стороны, результативность контроля не очевидна, так как, не смотря на проводимые мероприятия, нарушения в области охраны земель продолжают продолжаться, масштаб их в некоторых регионах довольно значительный и проблема земельного контроля и охраны земель с каждым годом все актуальнее.

Во-вторых, важность и актуальность выбранной темы определяется современными процессами в государстве и обществе, которые носят экономический, политический, правовой и иной характер. Сложность исследования заключается в том, что изменения далеко не однозначны с точки зрения общей характеристики существующего состояния правового регулирования земельных отношений, так и с позиций изучения состояния и развития отдельного, но весьма важного правового института - земельного контроля, так как в России за последние десятилетия произошло изменение правового статуса земельных участков – огромное количество земель перешло в собственность частных и юридических лиц, и контроль за использованием земель в этом случае усложняется с позиции неприкосновенности частной собственности и собственности юридических лиц ст. 35 Конституции РФ право частной собственности неприкосновенно. В соответствии с Российским законодательством права частных лиц, юридических лиц, а также права муниципальной и государственной собственности защищаются одинаково, т. е.

равным образом. В России в соответствии с действующим законодательством, даже для государственных и общественных нужд не могут быть изъяты земельные участки без соответствующего по закону возмещения.

Порядок осуществления земельного контроля является объектом исследования данной работы.

При этом предмет исследования это - комплекс Российской нормативной базы, которая включает нормативные и законодательные правовые акты различных отраслей права: земельного, гражданского и иных других отраслей; нормы законодательства регулируют отношения в сфере земельного контроля (общественные, гражданско-правовые и др.); в ходе исследования проанализирована практика применения правовых норм; сложившаяся современная практика деятельности органов, выполняющих функции земельного контроля.

Цель диссертационного исследования - проанализировать особенности правового регулирования и осуществления земельного контроля.

Названная цель предопределила постановку следующих задач:

- выполнить обзор развития законодательства в сфере земельного контроля;
- проанализировать современное правовое регулирование земельного контроля на федеральном и местном уровне;
- изучить организацию осуществления земельного контроля на местах;
- выявить правовые и организационные проблемы земельного контроля;
- выявить направления для совершенствования осуществления земельного контроля.

Основой диссертационного исследования является: методологическая, практическая, естественнонаучная и философская концепция взаимоотношений отдельного индивидуума, как гражданина, общества в целом и земельных ресурсов – как объекта охраны, неотъемлемой частью исследования являются также анализ международного опыта применений правовых норм регулирования и контроля порядка осуществления природопользования и

охраны земельных ресурсов как пространственного базиса; законодательная основа контроля за использованием земель и правового порядка использования и иных природных ресурсов, охраны окружающей среды.

Научная новизна диссертации заключается в том, что она представляет собой комплексное научное исследование земельного контроля в современных экономических, политических, организационных, правовых и идеологических условиях. Данное научное исследование имеет также практическую значимость, которая состоит в изучении более эффективных направлений совершенствования системы земельного контроля.

В качестве основной базы исследования использовалась совокупность нормативно-правовых актов в исследуемой отрасли: акты федерального законодательства, указы Президента, акты Правительства РФ и ведомственные акты.

В качестве статистических источников информации в ходе выполнения работы использованы данные научных исследований, отчеты структурных подразделений муниципальных и государственных органов.

Научная основа исследования: научная и специальная литература, материалы периодической печати, монографические исследования.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

Глава 1. Обзор законодательства о земельном контроле

1.1. Развитие земельного законодательства

За последние годы в России был принят целый ряд федеральных законов, вносящих изменения в земельное законодательство и смежные с ним сферы. Среди них особое место по масштабности и содержанию занимает Федеральный закон от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹.

Со времен проведения реформы правового регулирования земельных отношений после распада СССР земельное законодательство не прерывало своего развития, разрабатывая и совершенствуя правовые средства влияния. Комплексный характер земельных отношений, противоречивые интересы различных лиц по отношению к земле и земельным участкам, специфика объектов приводят к объективным и субъективным проблемам поиска и установления оптимальных правовых механизмов регулирования земельных отношений.

В нашей стране все это усугубляется такими факторами как обширная территория, которая неоднородна по физическим, географическим, демографическим и другим показателям, а также исторически сложившейся ситуации в обществе, а именно устойчивым менталитетом населения и власти в отношении использования земельных ресурсов.

Частота и объем изменений в земельном законодательстве обусловлены в основном двумя факторами: накоплением проблем практики применения и необходимостью усовершенствования юридических механизмов в конкретных областях отношений и изменений в государственной политике в области земли и связанных с ней отношений в развитии государства.

В каждом из этих случаев изменения земельного законодательства носят свой характер: в первом - это эволюционный, который заключается в

¹ Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3377.

совершенствовании путем детализации, уточнения норм и правовых механизмов, устранения пробелов и не состыковок, во втором – революционный, выразившийся в развитии и создании принципиально новых правовых форм влияния на земельные отношения.

Совершенствование системы земельного законодательства должно основываться, прежде всего, на необходимости своевременного решения задач регулирования земельных отношений, обеспечения правовой охраны земельных ресурсов, а также защиты прав собственности граждан, юридических лиц, обеспечения эффективной работы органов местного самоуправления и государственных и общественных интересов.

Вес роли земельных ресурсов в жизнедеятельности страны, населения и гражданина определяет причину развития законодательства в этой сфере – обеспечение со стороны права рационального и эффективного пользования и сбережения как ресурса природы земли. Для этого необходима тщательная разработка новых и усовершенствование уже имеющихся правил и законов ее использования.

Многофункциональность земельных ресурсов объясняет связь земельного законодательства с другими направлениями развития законов, а именно теми, где земля является объектом права. Этот фактор влияет на формирование развития смежных областей права для создания гармоничного и сбалансированного законного поля. Результатом является внесение изменений не только в Земельный кодекс РФ, но и в Лесной, Градостроительный и Водный для устранения правовых коллизий и пробелов в законодательстве.

Одним из важных пройденных этапов в развитии земельного законодательства является создание Федерального закона "О государственном кадастре недвижимости"², который установил общий унифицированный процесс регистрации прав на недвижимость и порядок его кадастрового учета, а также идентификацию земельных участков как объекта недвижимости.

² Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "О государственном кадастре недвижимости" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.03.2010) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017. (утратил силу).

Основное развитие земельного законодательства в двух его направлениях заложено в Конституции РФ³, и заключается в обеспечении публичных общественных интересов при пользовании землей нормами права и в строгом обосновании государственного вмешательства в земельные правоотношения частных лиц для соблюдения прав свобод юридических и физических лиц, и роста частного оборота недвижимости.

Чтобы достигнуть поставленных целей необходимо в первую очередь разработать и ввести в действующее законодательство соответствующие требованиям общества алгоритм оформления и прекращения прав на землю, по мимо этого необходимо установить четкие границы оборота земельных ресурсов для их охраны от актов мошенничества.

Одной из сложнейших задач Российского права является порядок разграничения земельных ресурсов государственной или муниципальной собственности.

Структурирование собственности на государственную и муниципальную собственность субъектов РФ, а также передача представляет большую сложность в связи с тем, что очень трудно определить принадлежность земель, процесс разграничения до сих пор не закончен, происходит передача государственной собственности в муниципальную и обратно. Такие процессы в некоторых случаях могут затруднять проведение контрольных мероприятий, в связи с чем, на таких участках возникают нарушения в области землепользования и охраны земель.

Можно привести пример таких территорий, на которых происходит процесс перераспределения собственности, это территории бывших промышленных, научно-исследовательских предприятий, территории бывших крупных предприятий, существование и деятельность которых прекратились с распадом СССР.

³ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

А также в связи с кризисами и банкротствами в перестроечный и после перестроечный периоды. Сложность заключается в том, что процесс передачи земельной собственности тесно связан с собственностью на объекты недвижимости, которые перешли в собственность юридических и физических лиц в процессе приватизации, а также при ликвидации крупных предприятий, объекты недвижимости перешли в собственность владельцев акций таких предприятий. Причем зачастую в собственности перешли только объекты недвижимости, такие как здания и сооружения, а земельные участки, расположенные под этими объектами, находятся в государственной или муниципальной собственности.

В результате проведение контрольных мероприятий в области земельного контроля затруднено, так как не всегда удается выявить виновных в произошедших нарушениях из-за того, что границы земельных участков не определены.

Такие нарушения можно выявить в каждом крупном промышленном центре, исключением не является и территория городского округа Тольятти, на которой находятся участки промышленных предприятий северного промышленного узла. Например, территория земельного участка, расположенная по адресу: Самарская область, г. Тольятти, Центральный район, ул. Новозаводская, 2-А, на котором ранее располагалось крупное химическое предприятие ОАО «Фосфор» (ранее называлось ПО «КуйбышевФосфор»), в прошлом крупное предприятие химического комплекса СССР.

В настоящее время эту территорию не случайно называют маленький Чернобыль, из-за внешнего сходного пейзажа разрушений и по причине опасной концентрации химических и радиоактивных веществ. Причем опасные утечки возникают на этой территории не только из-за заброшенности промышленных объектов, но и в связи с тем, что на заброшенной территории находится множество зданий и сооружений, имеющих различных собственников, границы участков которых до сегодняшнего дня не определены.

В связи с указанным возникает невозможность проконтролировать деятельность на указанной территории и возникает возможность разрушения защитных сооружений опасных химических и даже радиоактивных объектов. Такие разрушения происходят из-за банального вандализма, когда разрушаются бетонные охранные сооружения из-за элементарной добычи бетонных плит, арматуры или бетонных обломков, которые могут быть в дальнейшем использованы для других строительных объектов.

Трудно представить какой экологический вред наносится в результате таких нарушений. Масштаб таких нарушений очень значительный, это связано с тем фактом, что это территория химического промышленного гиганта, самого крупного бывшего предприятия в СССР по выпуску фосфора и его производных. Радиоактивные вещества, которые до сих пор хранятся в полуразрушенных цехах, являлись необходимыми в химическом производстве, использовались в том числе как катализаторы химических реакций.

Участок для строительства завода был выбран в свое время с учетом наличия доступных энергоресурсов, так как в транспортной доступности находилась Жигулевская ГЭС, а для предприятия необходимо было наличие большого количества энергоресурсов и удобного расположения транспортных объектов – автомобильные дороги, речной порт и железнодорожные пути, которые достигают самой территории завода.

Земельный участок этого предприятия находится в государственной собственности. Кроме указанных нарушений в области землепользования, имеющих экологический характер, сложившаяся ситуация наносит экономический ущерб, так как из-за бюрократических преград, собственники большинства зданий и сооружений в течении продолжительного времени не платят ни земельных налогов, в связи с тем, что собственность на участки не оформлена, кроме того, большинство собственников не проплачивают также и арендные платежи за пользование земельными участками, так как для оформления договор аренды требуются документация на земельные участки с «выделенными границами».

Границы таких участков должны быть внесены в сведения ЕГРН как самостоятельные участки или как должны быть определены как части общего участка, обременённые договорами аренды. Но до сих пор такие работы не проведены и соответственно денежные средства за указанные платежи не поступают в бюджеты соответствующих уровней. Таким образом в результате отсутствия должного земельного контроля наносится не только экологический, но и экономический ущерб.

Проблемы контроля за использованием земель могут и не иметь таких глобальных размеров, однако от этого не уменьшается ценность таких мероприятий.

Примером необходимости своевременных мероприятий по контролю за использованием земель могут служить множественные проблемы в области землепользования в пригородных территориях городского округа Тольятти. Например, территория сельского поселения Тимофеевка, Ставропольского района Самарской области, который находится в непосредственной близости городского округа Тольятти.

На указанной территории из-за отсутствия своевременных мероприятий по контролю за использованием земель сложилась ситуация, позволившая использовать земельные участки не по назначению. На участках, имеющих разрешенное использование: «для личного подсобного хозяйства» и «индивидуальная жилая застройка», в соответствии с утвержденными Правилами землепользования и застройки⁴ фактически находятся предприятия по переработки древесины (пилорамы), производственные цеха по производству строительных блоков и других железобетонных изделий, также открыты цеха по изготовлению пластиковых окон и другие производства. В непосредственной близости от таких объектов находятся индивидуальные жилые дома. В результате складывается неблагоприятная для проживания обстановка, связанная с повышенным уровнем шума и вредных веществ.

⁴ Ст. 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Таким образом отсутствие своевременных локальных мер по земельному контролю, приводит к ухудшению качества жизни в населенном пункте. Кроме того, при использовании земельных участков не по назначению, а именно производимая на них незаконная коммерческая деятельность приносит также экономический ущерб, так как собственники таких участков платят земельные налоги в несоответствующих коммерческой деятельности размерах, а именно как собственники участков, имеющих разрешенного использования: «для личного подсобного хозяйства» и «индивидуальная жилая застройка».

Можно сделать вывод, что отсутствие своевременных контрольных мероприятий по контролю за использованием вызывает не только социальные и экологические последствия, но и наносит экономический ущерб.

Особую значимость в современный период для совершенствования земельных отношений имеет порядок разграничения государственной собственности на землю, субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Таким образом разграничение государственной собственности на землю имеет важнейшее значение для осуществления более эффективных и своевременных мер по контролю за использованием земель. Но, к сожалению, это процесс далек от завершения.

Несомненно, одним из главных векторов развития земельно-правовой системы является установление нового более совершенного порядка применения публичных форм собственности. Не менее важным является повышение оперативности, эффективности государственного и муниципального управления.

В настоящее время процесс управления земельной собственностью, в особенности государственной, настолько неповоротлив и излишне бюрократизирован, что для решения текущих вопросов по управлению земельной собственностью, проходят годы согласований и переписок с органами, управляющими государственной собственностью.

В Земельном кодексе⁵ были урегулированы вопросы, связанные с переходом права собственности на земельные участки от одного публичного образования к другому. Однако, не смотря на произошедшие усовершенствования и принятые изменения, часто такие процессы перехода затягиваются на длительный период.

Новой редакцией Земельного кодекса РФ предусмотрен процесс безвозмездной передачи земельных участков, находящихся в федеральной собственности, в муниципальную собственность или в собственность субъектов РФ, и порядок перераспределения земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, между собой.

Следует также отметить, что ранее Федеральным законом от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ "О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"⁶ был установлен соответствующий порядок в отношении земельных участков из состава земель обороны.

Процесс совершенствования земельного законодательства, построение современной концепции его развития неоднократно являлись объектами научных исследований и поисков научных работников в области не только земельного, но и гражданского права.

С того момента, когда в России в гражданский оборот были введены земельные участки, не прекращаются научные споры по выбору наиболее эффективных подходов в системе управления земельными ресурсами и совершенствованию развития земельного права, обеспечения его слияния с единой правовой государственной системой, а также его взаимодействия со

⁵ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁶ Федеральный закон от 08.12.2011 № 423-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.

смежными отраслями права, например градостроительного, жилищного и других отраслей права, которые неразрывно связаны с процессом управления земельным фондом, а также обеспечением возможности проведения эффективных и своевременных мероприятий по контролю за использованием земельных ресурсов.

Одной из наиболее острых проблем развития земельного права является порядок разграничения норм гражданского, земельного и процессуального права при решении вопросов в области земельных отношений, это вызывает необходимость внесения изменений, прежде всего в Земельный и Гражданский кодексы РФ⁷.

Следует помнить, что земельный участок, являясь объектом в имущественных отношениях и юридически и территориально обособляясь от остальной территории, не перестает являться при этом частью земли как природного ресурса, которому присущими соответствующие особенности. Другими словами, земельный участок став собственностью не перестает быть природным объектом, состояние которого важно не только для самого собственника, но и для соседних собственников и землепользователей, жителей населенного пункта, а зачатую и общества в целом.

Например, применяемые китайские технологии выращивания сельскохозяйственных культур приводят плодородные почвы к деградации, а зачастую и к необходимости консервации (вывода из оборота) таких земель за несколько лет. Причем такие участки наносят вред и окружающей среде, так как весенние паводки смывают вредные химические удобрения на соседние участки, загрязняют грунтовые воды, попадают в реки и т. д.

В таких случаях должны быть разработаны действующие механизмы воздействия на таких собственников земли и арендаторов, возможность приостанавливать производство, а иногда и расторгать досрочно договора аренды, на таких условиях, чтобы это не сказывалось на бюджетных средствах,

⁷ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.06.2018) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

а также должны быть четкие и быстрые механизмы изъятия таких участков у собственников. Причиной изъятия земельных угодий у собственников по существующему законодательству является зафиксированный факт неиспользования земельного участка по назначению, например, участок может быть изъят в соответствии со ст. 284 – 286 ГК РФ, в том случае, если владелец не использует его в течение 3-х лет подряд или использует с грубыми нарушениями (нецелевая эксплуатация, совершение действий, провоцирующих значительное ухудшение экологической ситуации в регионе, и т. д.)

Отечественные сельскохозяйственные технологии, применяемые еще в СССР системы севооборотов, позволяли использовать сельскохозяйственные угодья без снижения плодородия почв долгие годы.

В совершенствовании системы российского права важное место занимают вопросы разграничения объектов регулирования гражданского и природоресурсного законодательства: п. 3 ст. 3 Земельного кодекса РФ устанавливает, что имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено другими специальными федеральными законами. В ГК РФ корреспондирующее положение находится в п. 3 ст. 129, которая гласит, что земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться и переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Гражданский кодекс содержит лишь общие положения, касающиеся правоотношений сфере регулирования прав на недвижимость, а земельное право – призвано устанавливать все тонкости правового регулирования отношений в отношении земельных участков. Одна из главных проблем, заключается в установлении соответствия норм гражданского и земельного права, исключающего противоречия и пробелы, наличие которых ведет к очевидной неоднозначности правового регулирования земельных отношений.

При этом вопрос содержания Гражданского и Земельного кодексов РФ остается дискуссионным и в настоящее время не решен окончательно.

Значительные перемены системы земельного права уже произошли в связи с Федеральным законом № 171-ФЗ, которым были признаны утратившими силу ст. ст. 20 и 21 Земельного кодекса РФ, отмена указанных статей вызвала необходимость переоформления права постоянного (бессрочного) пользования, которым пользовались юридические лица. Такое право на участки подлежало переоформлению в собственность или в аренду, в зависимости от решения органов местного самоуправления, причем существовал довольно длительный льготный период, когда юридические лица имели возможность выкупить такие участки за часть кадастровой стоимости (сначала эта часть составляла 10 %, затем процент увеличился до 50 %) затем за полную кадастровую стоимость, сейчас указанные земельные участки предоставляются после проведения оценочных мероприятий и, если размер кадастровой стоимости ниже рыночной, то такие участки предоставляются на выкуп по рыночной стоимости в соответствии с данными проведенных оценочных мероприятий.

Отмена вышеуказанных статей Земельного кодекса РФ упразднила также понятие права пожизненного наследуемого владения земельными участками, граждане (физические лица), имеющие земельные участки на таком виде права, имели возможности переоформить такие участки в собственность бесплатно. Однако в связи с тем, что указанные формы права существовали довольно продолжительное время, они нашли отражение в других отраслях права, например, в Гражданском кодексе РФ соответствующие статьи (265 - 269) не отменены, но их содержание носит отсылочный характер к содержанию норм земельного права.

При этом не смотря на упразднение, по сути отмену указанных форм, основания возникновения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком были закреплены в статье 39.9 Земельного кодекса РФ, содержание которой практически совпадает с содержанием утратившей силу ст. 20, в тоже время право пожизненного наследуемого владения совсем не

упоминается в новой редакции Земельного кодекса РФ, несмотря на то, что у граждан до сих пор еще остаются земельные участки на таком виде права, и Земельным кодексом РФ не указан срок переоформления таких участков, в связи с чем преждевременно упразднить соответствующие нормы из Земельного кодекса, создавая правовую неопределенность, которая открывает возможность для злоупотреблений.

Тем не менее в настоящее время упраздняется такой вид права как право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, оно подлежит переоформлению в собственность или в аренду.

В научной литературе часто исследуются возможные направления совершенствования и развития земельного законодательства, разрабатывается уникальная концепция, которая наиболее соответствует уровню развития Российского земельного права.

Разработка полноценной концепции развития Российского земельного законодательства должна опираться на характер социально-экономических направлений развития⁸.

Одним из этапов разработки такой концепции является принятие программного документа, который содержит перечень актуальных вопросов в области правового регулирования земельных отношений, которые планируется решить.

При анализе Распоряжения Правительства РФ N 297-рб от 03.03.2012 г. «Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы»⁹, можно сделать вывод, что основной его целью является определение основных целей, задач и направления реализации государственной политики по управлению земельным фондом.

⁸ Иконницкая А.И. Разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений // Юридический мир. 1998. № 4.

⁹ Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

В качестве объекта государственного управления понятия в данном документе выступает комплексное понятие – земельный фонд, таким образом подчеркивается значимость совокупности всех земельных участков и земель, находящихся в пределах границ территории Российской Федерации.

В качестве целей государственной земельной политики объявлено повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны.

Очевидно, что направленность государственной земельной политики в России полностью соответствуют целям и задачам земельного права с учетом Российского пути его развития¹⁰.

В качестве основополагающих основ государственной политики в области управлению земельным фондом, предусматривается более современная и эффективная концепция разработки нормативных правовых актов, которые позволят сделать механизм земельного контроля, соответствующим новым экономическим и экологическим условиям. А также позволит использовать более широкий спектр методов контроля включая современные источники, такие как информационные системы, одной из которых является информационная база Росреестра, в том числе и современные методы мониторинга, использующие в своем арсенале и данные космических снимков, их анализ, выявление нарушений в области землепользования, а также экологические нарушения. Все эти методы нацелены на совершенствование земельного контроля и земельной политики. Анализируя содержание этого документа можно сделать вывод, что основы представляют собой по сути план развития земельного права на период до 2020 г.

Можно сделать вывод, что с принятием основ изменения земельно-правовых в России приобрели плановый характер, таким образом, государственные органы и органы власти ведут постоянную и планомерную

¹⁰ Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35 - 41.

работу по разработке и принятию нормативно-правовых актов, которые позволят обеспечить совершенствование правового механизма государственного управления в области земельного контроля. Такое совершенствование связано с принятием большого количества изменений в земельном праве, например, только за последний период было принято около 28 федеральных законов, которые вносят значительные изменения в структуру земельного права, в такой основополагающий нормативный акт, как Земельный кодекс, а также и в другие федеральные законы.

Направленность государственной земельной политики нацелена на совершенствование системы государственного и муниципального управления в области землепользования и контроля за использованием земельных ресурсов.

Современная государственная политика в области управления земельным фондом имеет следующие основные направления:

- совершенствование определения правового режима земельных участков, что делает невозможным использования земельных участков не по назначению, так как при этом субъект права, будь то гражданин или юридическое лицо при использовании земельного участка не по назначению может получить не только штрафные санкции, но и даже лишиться права на указанный участок. В этом случае земельные участки изымаются в пользу государства и субъект, допустивший нарушение, должен ликвидировать за свой счет последствия допущенных нарушений, привести земельные участки в исходное состояние, пригодное для дальнейшего использования. Но зачастую механизм изъятия затягивается на продолжительное время, судебные разбирательства продолжаются годами, и на момент изъятия земельные участки приходят в плачевное состояние и причиненный вред становится непоправимым. Однако даже в таких случаях субъекты права, которые лишились права на такой участок, могут снова повторить аналогичные нарушения на других участках. Такие ситуации актуальны для арендованных сельскохозяйственных угодий, где интенсивно выращиваются сельскохозяйственные культуры по так называемым недоработанным технологиям с использованием химических

удобрений и химикатов, приводящим через несколько лет к деградации сельскохозяйственных земель, невозможности их восстановления;

- усовершенствование порядка предоставления земельных участков гражданам и организациям в пользование;

- преобразования порядка образования земельных участков;

- преобразования порядка изъятия для государственных и муниципальных нужд земельных участков;

- совершенствование межведомственного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- совершенствование государственного мониторинга земель;

- совершенствование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

- преобразование порядка изъятия земельных участков в связи с их ненадлежащим или незаконным использованием;

- создание механизмов защиты сельскохозяйственных земель от исключения их из сельскохозяйственного оборота земель;

- совершенствование оборота сельскохозяйственных земель;

- совершенствование землеустройства¹¹.

Очень большая часть из указанных направлений, уже внедрена в правовой механизм, часть из них находится в завершающей стадии реализации, а некоторые находятся на стадии внедрения, по ним ведется работа.

Одним из самых сложных и дискуссионных направлений государственной земельной политики является смена способа установления правового режима земель и земельных участков путем исключения из земельного законодательства принципа, который существовал очень долгий период в Российском земельном законодательстве, это принцип деления земельных ресурсов по целевому назначению на категории земельного фонда.

¹¹ Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35 - 41.

Даже в современном понимании концепции Российской правовой системы это кажется по меньшей мере фантастичным, так как предполагается переход на территориальное зонирование, которое аналогично градостроительному. Сложность такого перехода обусловлена не только по истине громадными размерами, но и особенностью земельных ресурсов России. Нельзя не подчеркнуть уникальность земельного фонда России, его исторической, природной и экологической ценности. В России находится огромное количество особо ценных природных ресурсов, исторически значимых мест, территорий, на которых расположены месторождения полезных ископаемых.

Применяя принципы института зонирования территорий к Российскому земельному фонду представляется, что он мог бы быть более эффективным в рамках существующей системы категорий земель, с учетом современной концепции совершенствования традиционного института земельного права.

Одним из значимых препятствий к переходу на зонирование территорий является отсутствие достоверных оцифрованных данных о границах разнообразных территорий, учитывая Российские масштабы территорий, точно определить указанные границы довольно сложно. Это требует огромных материальных и кадровых ресурсов, имеющих глубокие научные навыки в определении границ исторических, природных, заповедных и других значимых объектов, определении и оцифровки границ таких земельных участков, а также определении достоверных количественных и качественных оценочных данных земельных ресурсов.

Наиболее значительным из состоявшихся изменений земельно-правового поля в рамках реализации основ государственной земельной политики явилось принятие Федерального закона № 171-ФЗ, который не без основания считается самым крупным элементом реформы в области земельно-правовых отношений за последние годы.

Следует отметить, что указанный закон довольно сложен для применения и анализа, в связи с этим нормативные положения этого закона, на протяжении длительного времени будут являться объектом детальных научных

исследований и поиска путей его эффективного внедрения в сложившуюся практику земельного законодательства.

Целью принятия Федерального закона № 171-ФЗ является совершенствование механизма предоставления земельных ресурсов из государственной и муниципальной собственности, кроме этого этот Закон позволяет решить отдельные проблемные вопросы в области земельно-правовых отношений, копившихся годами в ходе применения Земельного кодекса РФ.

Следует особо подчеркнуть такое нововведение: в понятии земельно-правовых норм появился новый субъект предоставления земельных участков в собственность, им является юридическое лицо. Земельный участок, которому предоставлен для ведения дачного хозяйства, но который не является некоммерческим объединением граждан, созданным в соответствии с ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"¹².

Правовой статус данного юридического лица в настоящий момент законодательно до конца не отрегулирован, получается, что указанное лицо в отдельных случаях может заменять некоторые функции местных органом власти по предоставлению земельных участков, что несомненно вызывает справедливые вопросы, и создает определенную почву для злоупотреблений в этой области.

Примером таких злоупотреблений служат ситуации, когда заброшенные участки незаконно предоставляются председателями таких садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений заинтересованным гражданам, которые задним числом, за определенное вознаграждение, принимаются в члены таких объединений, что является очевидно незаконным.

Такие злоупотребления возникают в связи с недостаточно четким определением прав вышеуказанных юридических лиц. Такие злоупотребления

¹² Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

весьма многочисленные во всех регионах в России, не исключением является и Самарская область, где только за последние несколько лет, такие выявленные нарушения закончились уголовными делами и представители юридических лиц таких некоммерческих объединений граждан, в лице председателя и других членов правления, получившие незаконную прибыль от неправомерного распределения земельных участков, находящихся в границах таких объединений, получили уголовные наказания.

Кардинальные изменения затронули процесс предоставления земельных участков гражданам для ведения личного подсобного хозяйства. В границах населенных пунктов, садоводства, дачного хозяйства, гражданам или крестьянским (фермерским) хозяйствам для осуществления соответствующей деятельности, ранее такие участки предоставлялись без торгов. Теперь указанные земельные участки могут быть предоставлены путем проведения торгов, в порядке, установленном ст. 39.18 новой редакции ЗК РФ.

Анализируя указанный порядок, можно сделать вывод, что, хотя и предусматривается заявительный порядок, но при этом обязательным условием является опубликование в принятом в установленном порядке официальном издании территориального образования извещения о предоставлении земельного участка. Причем в тексте извещения обязательно указывается дата, место и время проведения рассмотрения вопроса о приобретении права собственности или права аренды на четко определенную территорию, предусматривается возможность участия всех заинтересованных лиц на равных условиях.

Указанный в извещении участок, может быть предоставлен, тому лицу, кто предложит наиболее выгодные условия приобретения права собственности или аренды. Таким образом при наличии заинтересованных лиц, орган местного самоуправления, наделенный соответствующими полномочиями обязан провести аукцион по его продаже земельного участка или передачи его в аренду. Таким образом участок может быть предоставлен не заявителю, а

другому лицу, предложившему наиболее выгодные условия в процессе проведения аукциона.

Такой же порядок предоставления определен для земельных участков в целях индивидуального жилищного строительства (за исключением льготных категорий граждан), указанные земельные участки могут приобретены на возмездной основе и только через процедуру проведения аукционов, бесплатное предоставление, а также выкуп по кадастровой стоимости отменен, за исключением выкупа прилегающего вакантного участка (свободного или находящего в одном ограждении с исходным земельным участком). Под исходным земельным участком в указанном случае понимается участок, границы которого определены и оцифрованы, сведения о координатах, площади, правах и другие сведения об участке имеются в Едином государственном реестре недвижимости.

Причем присоединяемый участок обязательно должен быть площадью не более, чем установленный минимальный размер земельного участка для вида разрешенного использования соответствующего исходного земельного участка.

Такой процесс называется образованием земельного участка путем перераспределения земель, государственная собственность на которые не разграничена. Хотя по сути в процессе кадастровых работ по определению границ таких участков готовится кадастровая документация в виде Схемы расположения земельного участка на кадастровом плане соответствующей территории того кадастрового квартала, в котором расположен исходный земельный участок. На указанной схеме указываются границы исходного земельного участка и граница прилегающего участка, который предполагается присоединить путем перераспределения. То есть по сути образуется новый участок увеличенной площади, но прежде чем он образуется, проходит ряд установленных процедур, в ходе которых орган местного самоуправления

утверждает указанную схему путем подготовки постановления об утверждении указанной схемы¹³.

Затем на основании постановления об утверждении схемы кадастровый инженер готовит межевой план на перераспределение земельного участка, в указанном межевом плане отражаются все необходимые сведения о новом увеличенном участке. Далее собственником исходного участка, наделенным полномочиями в постановлении об утверждении схемы, или должностным лицом органа местного самоуправления, которое наделено соответствующими полномочиями, подается заявление в орган Росреестра о постановки на кадастровый учет вновь образованного путем перераспределения земельного участка.

В процессе кадастрового учета такому участку присваивается новый кадастровый номер. При этом исходный земельный участок прекращает свое существование в указанных границах, сведения о нем аннулируются, заявителю выдается выписка из Единого государственного реестра земель, содержащая все необходимые сведения о образованном земельном участке.

На основании указанных сведений собственник исходного земельного участка подает заявление в орган местного самоуправления о приобретении права собственности на новый образованный земельный участок, при этом собственник обязан выкупить излишнюю площадь, которая превышает размер площади исходного земельного участка. При этом собственник участка имеет право на выкуп указанной площади за 50 % кадастровой стоимости, стоит отметить, что ранее указанные излишки предоставлялись бесплатно.

В ходе описанного процесса выкупа прилегающей к исходному земельному территории, очень важна роль земельного контроля, функции которого в этом случае по сути возложены на орган местного самоуправления, который осуществляет контрольные мероприятия в ходе проверки данных об прилегающем земельном участке.

¹³ Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 28.02.2018) "О кадастровой деятельности" // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

В случае выявления нарушений, сведения о таких нарушениях должны быть переданы в административную комиссию по земельному контролю. Не допустимо, чтобы в ходе таких перераспределений в собственность отдельных физических лиц, даже и путем выкупа, перешли земли общего пользования, такие как проезды, площадки необходимые для обеспечения пожарной безопасности населенного пункта или другие значимые территории.

Можно сделать вывод, что как в отношении первичного предоставления земельных участков гражданам для вышеперечисленных целей, по сути произошло ужесточение порядка приобретения земельных участков в собственность. Конечно этот процесс можно характеризовать как неблагоприятный для населения, так как происходит сокращение возможности приобретения земельных участков малообеспеченными гражданами, особенно проживающих в сельских населенных пунктах, для ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта, садоводства, дачного хозяйства, крестьянского (фермерского) хозяйства¹⁴.

Однако есть и положительные стороны. При таком порядке сокращается возможность личного незаконного обогащения должностных лиц, отвечавших ранее за так называемое «бесплатное» предоставление земель. Когда средства за земельные участки поступали не в бюджеты соответствующих уровней, а оседали в руках недобросовестных чиновников.

Современная система предоставления земельных участков стала более «прозрачной», уменьшена возможность коррупционных действий и схем, так как практически исключен человеческий фактор при решении вопросов о предоставлении земельных участков¹⁵.

Кроме того, современная система позволяет избежать личного контакта с должностными лицами, так как создана совершенно новая для России система

¹⁴ Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

¹⁵ Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.05.2016.

многофункциональных центров, через которые подаются большинство необходимым заявлений.

Причем причины, по которым может быть получен отказ в предоставлении земельных участков, четко определены действующими нормами. Благодаря этому существенно сокращается возможное поле для коррупционных действий.

Изменения земельного законодательства, которые сокращают возможность коррупционных действий, несомненно является одним их показателей эффективности такого процесса совершенствования земельного права. Так как одним из важных и приоритетных направлений современной политики государства, которую неоднократно подчеркивал президент Российской Федерации, является борьба с коррупцией.

Следует также отметить, что современная система предоставления земельных участков предусматривает также ряд льготных процедур предоставления земельных участков, причем не только для граждан (физических лиц), но и определен новый льготный порядок предоставления отдельным категориям юридических лиц, например, такие как:

- юридическим лицам на основании указа Президента, распоряжения Правительства или главы субъекта РФ для размещения культурно-социальных объектов и объектов жилищно-коммунального хозяйства;

- если такие действия служат исполнению обязательств РФ на международном уровне;

- в соответствии с установленным порядком юридическим лицам для таких объектов как электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, связь, нефтепроводы и других инженерных сетей федерального, регионального или местного значения.

К нововведениям законодательства в сфере управления земельными ресурсами относятся создание порядка для разрешения использования земли, при котором не требуется распоряжение органа власти как основание для предоставления земельного участка.

Также изменения затронули процесс определения границ земельных участков и их образования. Теперь границы земельного участка определяются исходя из проекта межевания территории, в пределах которой он расположен. Данный документ относится к проектной документации территории, которая утверждена Градостроительным кодексом РФ, в нем также прописан порядок ее разработки и утверждения. Вышеуказанное показывает, что земельное законодательство взаимосвязано с другими, в частности с градостроительным, и их взаимосвязь усиливается с введением изменений.

На основе введенных изменений можно прогнозировать дальнейшие, например, разработка новой версии Земельного кодекса РФ. Такой вывод можно сделать из того, что принятия нового закона о переходе на территориальное зонирование повлечет еще большее количество затруднений толкования норм действующего Земельного кодекса, которые имеются и на данный момент времени. Они возникли в следствие неупорядоченных изменений, введенных в уже имеющуюся непродуманную и сложную структуру юридических норм.

Вышеперечисленное позволяет сделать вывод о том, что в направления развития российского земельного законодательства по ряду основных направлений в недостаточном объеме обосновано современными потребностями общества и государства, и во основном обусловлены конъюнктурой в органах власти и субъективными мнениями отдельных лиц. Именно поэтому существует необходимость разработки научным и профессиональным сообществом самостоятельной концепции развития земельного законодательства и на данный момент остается актуальной.

1.2. Характеристика современного законодательства

Существует несколько классификаций земельного контроля, одна из них приведена в ст. 71, ЗК РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ:

В зависимости от сферы применения земельный контроль делится на 3 вида: государственный, муниципальный и общественный.

Государственный земельный контроль возложен на специально уполномоченные государственные органы и заключается в осуществлении надзора над надлежащим исполнением земельного законодательства РФ на территории страны, а также за соблюдением установленных норм по охране и использованию земель юридическими, физическими лицами и индивидуальными предпринимателями независимо от их формы собственности.

Государственный земельный контроль осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ¹⁶. В систему органов государственного контроля входят соответствующие органы представительной и исполнительной власти.

Все вышеперечисленные органы имеют общую задачу – обеспечение соблюдения физическими и юридическими лицами требований охраны и использования земель для наиболее эффективного и рационального использования земельных ресурсов страны.

Государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами.

Осуществление муниципального земельного контроля возложено на органы местного самоуправления, и оно распространяется на территорию муниципального образования. Данный вид контроля осуществляется в соответствии с федеральным и региональным законодательством, а также в соответствии с нормативными актами органов местного самоуправления.

От первых двух вышеуказанных видов контроля следует отличать общественный земельный контроль, возложенный на органы территориального общественного самоуправления и другие общественные организации. Данный вид контроля направлен на подготовку и принятие исполнительными органами

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 08.09.2017) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

государственной власти и органами местного самоуправления решений, затрагивающих предусмотренные ЗК РФ права и законные интересы граждан и юридических лиц, а также требования использования и охраны земель.

Существуют следующие формами деятельности осуществления муниципального земельного контроля:

- обследование земельных участков;
- проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения законодательства РФ и иных правовых актов, регулирующих вопросы использования земельных ресурсов.

Внеплановые проверки проводятся по следующим основаниям:

1) конец срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предписания об устранении выявленного нарушения законодательства;

2) обращение и заявления граждан, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, органов государственной власти, органов местного самоуправления, о возникновении угрозы причинения вреда и причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Осуществление земельного контроля в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан проводятся в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹⁷ и в соответствии с установленными нормативными актами.

¹⁷ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

По результатам проверок (обследований) должностными лицами составляются акты. Типовая форма акта проверки утверждена Приказом Минэкономразвития РФ¹⁸.

К актам проверки (обследования) могут прилагаться:

- фото таблица с нумерацией каждого фотоснимка, фиксирующие нарушения;
- обмер площади земельного участка;
- иная информация, подтверждающая или опровергающая наличие нарушения земельного законодательства.

В процессе проведения земельного контроля выявляются следующие факты нарушений:

- самовольное занятие земельных участков или использования их без законных оснований;
- в виде загрязнения или захламления земельных участков;
- самовольной переуступки прав пользования земельными участками;
- несоблюдение требований по использованию земель на территории образований;
- условий договоров купли-продажи, о предоставлении земельных участков в собственность на безвозмездной основе, аренды земель;
- самовольное использование земель не в соответствии с их целевым назначением.

В результате проверки собирается пакет документов, подтверждающий произошедшее правонарушение законодательства, который в течении пяти дней после окончания вышеуказанной проверки должен быть направлен в специальный орган – Управление Росреестра для его рассмотрения и принятия мер в пределах компетенции.

¹⁸ Приказ Минэкономразвития России от 29.03.2016 № 180 (ред. от 01.11.2016) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъекту (субъектам) Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.05.2016 N 42249) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.05.2016.

На практике бывают случаи, когда обнаружено нарушение закона, однако ответственность за такое нарушение не предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях¹⁹. Однако и в подобных ситуациях материалы дела должны быть переданы органы, у которых имеются необходимые полномочия для принятия мер к нарушителям.

По окончании составления актов проверок соблюдения земельного законодательства администрация принимает меры по:

- осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры), а также по обеспечению безопасности и предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- по внесению и анализу предложений граждан и иных лиц о дальнейшем использовании земель.

Органы государственного управления земельным фондом, органы государственного земельного контроля подразделяются на органы общей компетенции и органы специальной компетенции.

Уполномоченные госинспекторы по использованию и охране земель вправе:

- совершать запросы и получать необходимые для осуществления государственного земельного контроля сведения и материалы о состоянии, использовании и охране земель в части, относящейся к предмету проверки;

- посещать при предъявлении служебного удостоверения организации и объекты, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде для осуществления государственного земельного контроля.

¹⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

1.3. Анализ зарубежного законодательства о земельном контроле

Современный процесс регистрации земельных участков невозможно осуществить без земельного кадастра. Передача прав на земельные участки происходит согласно действующего законодательства, способ ее осуществления зависит от существующей правовой системы страны: договор купли-продажи и все необходимые дополнительные соглашения, которые требуются законодательством. Регистрация земли и сделок с ней обеспечивает должный уровень безопасности и обоснованности для причины совершения сделок. Причинами могут являться передача права пользования, права собственности и распоряжения.

В конституциях многих стран специально оговариваются вопросы владения, пользования и распоряжения землей. Так, согласно ст. 44 Конституции Итальянской Республики «В целях достижения рациональной эксплуатации земли и установления справедливых социальных отношений закон налагает обязательства на частную земельную собственность, устанавливает предельные размеры этой собственности соответственно по областям и сельскохозяйственным зонам, благоприятствует улучшению земель, преобразованию крупных землевладений и реконструкции производственных единиц; поддерживает мелкую и среднюю собственность»²⁰.

Согласно ст. 10 Конституции КНР «Земля в городах принадлежит государству. Земля в деревнях и пригородах является коллективной собственностью, за исключением участков, принадлежащих по закону государству; земля под жилыми постройками, приусадебные земельные и горные участки также являются коллективной собственностью»²¹.

²⁰ Constitution of the Italian Republic URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата доступа 24.04.2018).

²¹ Constitution of the people's Republic of China URL: // <http://en.people.cn/constitution/constitution.html> (дата доступа 24.04.2018).

Из ст. 120 Конституции Республики Корея «Земля и природные ресурсы охраняются государством, и государство утверждает необходимые планы для их сбалансированной разработки и использования»²².

В некоторых странах земля рассматривается как элемент национальной экономики и социального благоденствия. Например, согласно ст. 33 Конституции Республики Индонезия «Земля, воды и природные богатства, которые находятся в них, принадлежат государству и используются по возможности более полно для роста благосостояния народа»²³.

Как и в России во всех странах Европы в государственных органах имеются специальные структуры для осуществления земельного кадастра, регистрации и взимания земельных налогов. В основном всю подобную деятельность осуществляют два ведомства, ответственные за регистрацию прав собственности и за межевание и картографирование. Этими ведомствами являются земельный регистр и кадастровая служба. Их цели, функции и деятельность четко определена законом и их обязанности, и сферы ответственности четко разграничены.

Процесс юридического оформления земли и фиксирования законных прав собственности на нее называется регистрацией земельного участка. Для ведения учета и контроля за оформленным земельным участком ему присваивается специальный код, который уникален для каждого объекта недвижимости. Официальное присваивание такого кода и сопутствующих каждому земельному участку характеристик и представляет собой земельный кадастр.

Он состоит из специализированных карт, несущих необходимую для осуществления деятельности информацию, и из реестра, в котором и регистрируются все земельные участки. Рассмотрим более подробно один из этих компонентов – кадастровые карты, которые являются естественной

²² Constitution of South Korea URL: // https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_South_Korea (дата доступа 24.04.2018).

²³ The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia // <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/50148/71540/F795093174/IDN50148%20English.pdf> (дата доступа 24.04.2018).

основой земельного кадастра. Кадастровые карты представляет собой официальный юридически значимый документ, в котором обозначены границы всех оформленных земельных участков. Такие документы составляются и корректируются только специально уполномоченными на такие действия специалистами – кадастровыми инженерами.

В подавляюще большей части стран Европы земельный кадастр является обособленной структурой в органах власти, такое выделение наблюдается в Польше, Франции, Австрии, Словении, Люксембурге, Дании, Германии и Испании. В оставшейся части стран земельный кадастр и регистр хоть и представляют собой отдельные друг от друга органы, но в целом являются подразделениями одного ведомства. В разных странах данное ведомство имеет разное название, но его суть не имеет разительных отличий, такая ситуация наблюдается в Финляндии, Италии и Швеции. Если анализировать функции регистрации земли (титулов) и топографической съемки в системе общего права, то следует отметить, что они объединены в один реестр²⁴.

Вышеуказанные ведомства играют самую важную роль в осуществлении управления территорией страны. В данный тип управления входит регистрирование земельных участков, информирование о существующих землевладельцах, разрешенных типах использования земли и ее стоимости. В этом и заключается политика управления земельными ресурсами страны.

Отличительной чертой кадастровых регистрационных систем европейских стран является их разделение на 2 типа: системы, где регистрируются все виды документов на землю, и системы, где регистрируются фактические права на земельный участок.

Часть стран, в которых действует правовая система французского типа, имеют регистр контрактов. К числу этих стран относятся Бельгия, Франция и Италия. Регистр контрактов – это система, где регистрируются оформленные и проверенные нотариусами договора по сделкам физических лиц. Однако такой

²⁴ Орлов П.П. Правовое регулирование земельных отношений в государствах – членах Европейского Союза // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2016. № 2.

документ не может служить законным доказательством оформленных прав на землю и подтверждением того, что сделка совершена законно. Тем не менее он подтверждает, что факт заключения сделки сторонами. Регистрация прав на землю не гарантируется органами власти при заключении таких сделок.

Та часть стран, в которых действует правовая система германского типа, имеет гарантию регистрации титула, т.е. в реестр недвижимости при регистрации собственности она закрепляется за конкретным лицом – собственником. В таком типе реестра объектом регистрации является земельный участок, а не договор на его передачу или куплю-продажу.

Для вышеуказанного регистра основой являются кадастровые карты земельных участков, которые представляют собой их индикаторы. В реестр титулов при оформлении земельного участка вносится информация о его кадастровых границах и владельце. Конкретный процесс регистрации и требований к ней в разных странах может иметь разные особенности. Например, в Великобритании в таком реестре государством фиксируются только титулы, без кадастровых границ земельного участка. Такая система в Британии называется реестр Торренса.

Несмотря на различия в системах реестров, выделяются из них всех несколько основных типов:

- классический земельный реестр стран Центральной Европы – представляет собой разрабатываемый местными судами в неконфликтной юрисдикции кадастр с регистрацией прав собственности и их охраной;

- французский земельный реестр залогового типа - представляет собой подконтрольный министру финансов страны разрабатываемый общественными должностными лицами кадастр с регистрацией договоров, оказывающих влияние на третьи стороны, без охраны права собственности.

Как уже упоминалось ранее в Британии действует реестр Торренса, в котором при регистрации и оформлении земельного участка создаются или передаются права собственности на земельные участки. Перед тем как был введен реестр Торренса, в этой стране действовала система старого типа, в

которой регистрировались контракты. На данный момент работу регистра Торренса обеспечивает обособленный правительственный орган – земельный регистр²⁵.

Как и в Российской Федерации доступ к информации, содержащейся в земельном регистре, в многих странах является открытым для общества. В оставшейся части стран, где имеются французские земельные регистры залогового типа, в которых хранится наиболее актуальная информация, не являются общедоступными. Доступ к такой информации есть только у уполномоченных законом лиц.

В европейских странах широко используются современные информационные технологии для создания и ведения подобных реестров. Это позволяет предоставлять услуги по регистрации, внесению изменений и оформлению в онлайн-режиме. Все это обеспечивает общественный доступ к информации и прозрачность системы управления земельными ресурсами, а также прозрачность работы электронного правительства.

Основным принципом стран Евросоюза представляется право на неограниченное передвижение услуг, капиталов, товаров и людей. Тем не менее в договоре Евросоюза отсутствует описание земельных вопросов в сфере влияния этих стран, хотя при этом растет количество международных сделок с недвижимостью и землей, что естественным образом требует создания общей системы их регистрации. Для решения возникшего вопроса в Евросоюзе была создана Постоянная кадастровая комиссия, ее функциями являются координирование существующих кадастров стран Европы и их использование. Также была создана европейская единая земельная информационная служба, ее функциями являются создание электронной системы и объединение информации о земельных ресурсах некоторых стран Европы. Следует отметить, что правовой статус вышеуказанных служб и их информации отличается в этих странах.

²⁵ Орлов П.П. Правовое регулирование земельных отношений в государствах – членах Европейского Союза // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2016. № 2.

В разных европейских странах отличается правовой статус информации из земельных регистров и, следовательно, отличается уровень охраны прав собственника. Даже реестры, в которых содержится информация о собственниках земельных участков и их кадастровых границах, не гарантируют их фактическое соответствие реальному положению дел.

Подобно и другим правовым системам в системе управления землей имеют пробелы и не состыковки законодательства, что и является основной причиной земельных конфликтов, возникающих в Европе. В качестве примера - в северных странах (Швеция, Дания) около 10 пограничных споров и споров относительно прав собственности ежегодно разрешается в суде. Для сравнения - в Норвегии около 600 пограничных споров было заявлено в Суд консолидации земель только в одном 2008г. Было установлено, что причиной такого случая послужило то, что в сельской местности при составлении кадастровых карт отсутствовал в полной мере контроль за такой работой. Однако в большей мере сложными являются конфликты с землей, когда присутствует их захват и коррумпированность системы.

Сделки, затрагивающие права на землю, могут быть закручены различными способами, чтобы нарушить юридические и законные права землевладельцев, покупателей, продавцов, кредиторов, арендаторов, наследников и правительственных учреждений. Мошенничество с землей может быть определено как существенное искажение, введение в заблуждение и бездействие? на которые полагаются люди для проведения незаконной сделки с недвижимостью в свою пользу и в ущерб другим.

Махинации с регистрацией земельных участков происходят, когда мошенник пытается или ему удается внести изменения в земельный реестр с помощью мошеннических действий с целью получения некоторой финансовой выгоды за счет преступно приобретенного имущества или вещных прав. Достоверной статистики по земельным махинациям, совершаемым в Европе, нет. Моменты происходящих институциональных изменений опасны в смысле

возникновения конфликтов, и в это время имеется тенденция к увеличению числа земельных конфликтов и мошеннических действий с землей²⁶.

В качестве примера, в Великобритании повышается количество случаев мошенничества, что является результатом ряда изменений, произошедших в практике Земельного регистра. Внедрение интернет-услуг и доступности электронной информации о земельных ресурсах также можно рассматривать как фактор увеличения случаев земельных махинаций. Земельный регистр выдавал традиционные бумажные земельные сертификаты, которые имели водяные знаки и должны были производиться Земельным регистром для любой сделки. В настоящее время Земельный регистр просто предоставляет копии реестров по завершении регистрации, и официальные копии титулов могут быть затребованы кем угодно в любое время. В последнее время Земельный регистр предусматривает, чтобы запросы на регистрацию сделок с зарегистрированной землей совершались в электронном виде, с приложением отсканированных копий соответствующего акта, и, хотя адвокат должен ручаться, что все они обладают удостоверенными подписями, предоставления подлинного контракта в Земельный регистр не требуется.

Подобно другим странам мира в Европе также применяют разнообразные меры против мошенничества в сфере недвижимости. Это выражается в стремлении к его предотвращению и борьбе с последствиями уже совершившихся актов. Например, проводятся проверочные мероприятия по контролю за подобными явлениями для профилактики во многих государственных органах. Подобное можно наблюдать в Швеции, когда при внесении каких-либо изменений в титул об этом в обязательном порядке сообщается законному землевладельцу. Помимо основных проверок, проводятся и дополнительные, объектами таких проверок являются разрешенные в используемых сферах запросы частных лиц. Отдельно необходимо описать работу нотариальной системы, для которой проводятся

²⁶ Орлов П.П. Правовое регулирование земельных отношений в государствах – членах Европейского Союза // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2016. № 2.

отдельный вид проверок, и которая используется для их проведения. Процесс проведения сделки с недвижимостью нотариусом осуществляется следующим образом: вначале нотариус проводит проверку личностей, заключающих сделку, и их договора на предмет соответствия его действующему законодательству, после этого договор подписывается участниками сделки в обязательном присутствии нотариуса, поводящего ее. Только после вышеописанных операций нотариус может оформить регистрацию сделки и недвижимости. В тех же странах, где нотариальная система не участвует в таких процессах, этим занимается специально обученный персонал, что положительно сказывается на предотвращении актов мошенничества и их выявлении. Подобные меры применяются с технической стороны и заключаются в установлении защиты информационных сетей, контроле доступа к ним, установлении подлинных личностей пользователей, применением в работе электронных подписей и контролем за электронным документооборотом²⁷.

Из небольшого анализа преступлений, связанных с земельными отношениями в Европе, описанными выше, видно, что как в России, так и в странах ЕС есть проблематика преступлений данной категории, но в странах Европы она гораздо меньше. Соответственно, проведя на этом фоне также сравнение европейских законодательств Бельгии, Швейцарии, Норвегии, Германии, Франции, Австрии и Польши, можно отметить отсутствие уголовной ответственности за незаконно совершенные сделки с недвижимостью и подлог учетной информации в земельном кадастре. Тем не менее также следует отметить, что такие правонарушения в вышеперечисленных странах являются должностными. Это показывает, что данная сфера закона не выпадает за границы регулирования, а является его частью.

Уголовное законодательство европейских государств, как правило, также включает такие преступления, как уничтожение, изменение, повреждение или

²⁷ Орлов П.П. Правовое регулирование земельных отношений в государствах – членах Европейского Союза // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2016. № 2.

фальсификация межевых знаков, незаконное завладение чужим земельным участком или правом на него, нарушение порядка землепользования.

В заключение можно сказать, на данном этапе развития законодательства большая часть стран Европы уже создала гармонично и сбалансировано действующие базы управления землей. Среди них выделяются три основные системы регистрации земельных ресурсов, которые разработаны на их основе. Общий уровень обеспечения защиты землевладельцев, участников сделок с землей, процессов оформления и регистрации прав находится на высокой позиции, что, конечно, положительно сказывается на уменьшении количества конфликтов в сфере земельного законодательства. Однако и по настоящее время продолжают проводиться изменения систем регистрации и кадастра земли с целью унификации общих стандартов. Если сравнивать влияние институциональных изменений в законодательствах западноевропейских стран со странами Восточной Европы (в том числе и России) на рост уровня актов мошенничества с земельными ресурсами, то такая проблема более остро стоит во-вторых и в странах с переходным типом экономики. Тем не менее в основном в законодательствах стран Европы не предусмотрена уголовная ответственность за совершение правонарушений земельного законодательства.

Отдельно следует упомянуть про возможность национализации земли. Такая мера предусмотрена в конституциях большинства стран. Так, согласно ст. 15 Основного Закона ФРГ, «Земля, естественные ресурсы и средства производства могут быть в целях обобществления переданы в общественную собственность или другие формы общественного хозяйства законом, регулирующим вид и размеры возмещения»²⁸. Аналогичная мера предусмотрена и в российском законодательстве при условии возмещения стоимости изымаемого земельного участка.

²⁸ Basic law of the Federal Republic of Germany // <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (дата доступа 24.04.2018)

Глава 2. Осуществление земельного контроля

2.1. Основные принципы осуществления земельного контроля

Основная цель государственного земельного контроля – сохранение земель как природного ресурса и как основы жизнедеятельности граждан страны. Государственный земельный контроль осуществляется специальными уполномоченными госорганами, которые исполняют соблюдение земельного законодательства, требований охраны и использования земель организациями и гражданами страны.

При осуществлении контроля в качестве правовой меры выполняются следующие функции: предупредительная, которая направлена на предотвращение противоправного воздействия на земельные участки; информационная, которая направлена на сбор и анализ сведений о подконтрольных объектах контроля, и карательная, которая в свою очередь направлена на привлечение нарушителей земельного законодательства к юридической ответственности за совершенные нарушения действующего законодательства РФ.

В соответствии с ЗК РФ от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017): «Под муниципальным земельным контролем понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность»²⁹.

Совершенствование системы земельного контроля в настоящее время является весьма актуальной задачей. Мероприятия земельного контроля,

²⁹ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) ст. 72 // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

направленные на охрану земель, наиболее эффективны, всем известно, что гораздо легче предотвратить нарушения, а не ликвидировать уже имеющиеся последствия нарушений, к тому же не всегда это и возможно.

Государственный земельный надзор осуществляется в форме:

- плановых и внеплановых проверок выполнения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, органами государственной власти, органа местного самоуправления и гражданами обязательных требований, установленных федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами в установленной сфере деятельности;

- административных обследований объектов земельных отношений;

- анализа актов органов государственной власти и органов местного самоуправления, касающихся вопросов земельных отношений на их соответствие требованиям, установленными земельным законодательством;

- систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства. Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства 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 нарушений.

К числу вспомогательных функций относятся планирование проверок соблюдения земельного законодательства, согласование планов проверок органов муниципального земельного контроля, представление интересов территориальных органов Росреестра³⁰ в судебных органах, рассмотрение

³⁰ Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 (ред. от 21.05.2012) "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии" // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.

обращений граждан и юридических лиц, органов госвласти, МСУ, формирование статистики в сфере государственного земельного надзора, ведение делопроизводства.

Исполнение государственной функции представляет собой проведение проверок соблюдения земельного законодательства, требований охраны и использования земель по вопросам, отнесенным к компетенции Росреестра (его территориальных органов).

Всего на территории РФ за 2016 год государственными инспекторами по использованию и охране земель было проведена 244 411 проверка (в 2015 году – 273 589 проверок) соблюдения земельного законодательства. Количество выявленных правонарушений – 144 329, количество административных наказаний – 73 957, сумма наложенных административных штрафов – 1 226 573,6 тыс. руб.

Если провести сравнение с 2015 годом, то количество выявленных правонарушений и количество административных наказаний несколько снизилось, однако значительно выросла сумма наложенных административных штрафов.

2.2. Регулирование земельного контроля на федеральном и местном уровне

Совершенствование системы земельного контроля в настоящее время является весьма актуальной задачей. Мероприятия земельного контроля, направленные на охрану земель, наиболее эффективны, всем известно, что гораздо легче предотвратить нарушения, а не ликвидировать уже имеющиеся последствия нарушений, к тому же не всегда это и возможно³¹.

Государственная функция по государственному земельному надзору исполняется Росреестром, его территориальными органами и структурными подразделениями территориальных органов.

³¹ Гриб В.Г. Вопросы совершенствования системы предупреждения преступлений в сфере незаконных сделок с землей с учетом международного опыта // Международное публичное и частное право. 2017. № 2. С. 41 - 44.

Функции государственного земельного надзора осуществляет Росреестр и два органа исполнительной власти субъектов РФ: Государственный комитет по государственной регистрации и кадастру Республики Крым и Управление государственной регистрации права и кадастра Севастополя.

Должностные лица Росреестра, осуществляющие государственный земельный надзор, в соответствии с КоАП и приказом Минэкономразвития России от 14.05.2010 № 178 при реализации своих полномочий уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях, которые предусмотрены статьями КоАП РФ в сфере земельных ресурсов и исполнения предписаний уполномоченных органов.

Составленные протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 17.7, 17.9, частью 1 статьи 19.4, статьей 19.4.1, частью 1 статьи 19.5, статьи 19.6, 19.7, 19.26, 20.25 КоАП, для рассмотрения направляются в мировой суд.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 7.1, 7.34, частями 1, 3 и 4 статьи 8.8 КоАП рассматриваются специалистами Росреестра, имеющих соответствующие полномочия.

Все контрольные мероприятия по проверке актов земельного законодательства государственных органов и органов местного самоуправления проводятся Росреестром, а именно его территориальными органами, осуществляются согласно Положению о государственном земельном надзоре³².

Если в ходе контрольных мероприятий выявлено несоответствие проверяемых актов установленным обязательствам земельного законодательства Российской Федерации, то специалистами Росреестра в орган, издавший вышеуказанный акт, направляются рекомендации по необходимом приведении нормативных актов в соответствие с действующим законодательством, при этом в обязательном порядке информация о данных фактах направляется в прокуратуру.

³² Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 08.09.2017) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2015.

За период с января по декабрь 2016 года областными ведомствами Росреестра было проведено 189 805 проверок органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в 2744 из них выявлены положения, не соответствующие требованиям земельного законодательства, в связи с чем в уполномоченные органы государственной власти и местного самоуправления направлены предложения о приведении указанных актов в соответствии с земельным законодательством. В 530 случаях в органы прокуратуры направлены материалы о выявленных несоответствиях правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления. В соответствие с действующим законодательством приведено 1463 акта. За устранением выявленных несоответствий ведется контроль.

В целях повышения результативности муниципального земельного контроля и эффективного взаимодействия территориальных органов Росреестра при исполнении государственной функции по земельному контролю с соответствующими органами местного самоуправления, осуществляющими муниципальный контроль, заключаются соглашения о межведомственном взаимодействии структур при осуществлении данных видов контроля.

Межведомственное взаимодействие направлено на взаимный обмен информации о выявленных нарушениях, направления материалов об административных правонарушениях для их рассмотрения уполномоченными органами, координирование контрольных мероприятий, разработку нормативных актов в данной сфере законодательства и на создание и корректировку планов проведения плановых проверок лиц вне зависимости от их правовой организации и формы собственности³³.

Безусловно межведомственное взаимодействие благоприятно влияет на совместное осуществление государственного и муниципального земельного контроля. Результатом данного взаимодействия является более рациональное

³³ Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Проблемы в деятельности органов государственного надзора и муниципального контроля в сфере земельных правоотношений // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 4. С. 18 - 21.

использование земли, прозрачность учета и контроля землепользования, пополнение местных бюджетов.

В 2016 году органами муниципального земельного контроля передано в территориальные органы Росреестра 20 813 материалов проверок с установленными нарушениями земельного законодательства, по материалам проверок органов муниципального земельного контроля территориальными органами Росреестра привлечено к административной ответственности 11 296 лиц и наложено штрафов на сумму 158 425 тыс. руб.

Также в рамках межведомственного взаимодействия проводятся совместные проверки с другими ведомствами, осуществление деятельности которых связано с государственным контролем. Такими ведомствами являются Росприроднадзор, Россельхознадзор, прокуратура и органы земельного контроля муниципалитетов РФ.

Межведомственное сотрудничество также может выражаться в передаче и в направлении материалов контрольных мероприятий, в результате которых выявлены факты административных правонарушений земельного законодательства для принятия мер в пределах компетенции соответствующих органов³⁴.

Как уже говорилось выше, земельный надзор осуществляется Росреестром как в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так и в отношении граждан. При этом количество контрольных мероприятий, проводимых в отношении граждан, значительно превышает количество проверок, проводимых в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Объем финансовых средств, запланированных и потраченных в 2016 году на осуществление государственного земельного надзора в отношении юрлиц и индивидуальных предпринимателей составил 459 130 тыс. руб., что на 17,2%

³⁴ Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // Lex russica. 2016. № 6. С. 132 - 145.

больше объема финансовых средств, затраченных в предшествующем 2015 году (391 832 тыс. руб.).

Как правовая мера земельный контроль выполняет следующие функции:

- предупредительную, которая направлена на предотвращение еще не начавшегося противоправного воздействия;
- информационную, которая направлена на сбор сведений о подконтрольных объектах;
- карательную, которая направлена на привлечение нарушителей земельного законодательства к юридической ответственности.

Росреестр исполняет свои полномочия согласно утвержденному приказом № 395 от 05 октября 2009 года Минэкономразвития России Положения Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Все территориальные органы Росреестра также исполняют свои полномочия в рамках вышеуказанного нормативного акта.

Земельный контроль ведется не только специальными ведомствами Росреестра, но и уполномоченными муниципальными структурами городов и районов областей и округов.

Данная деятельность в Росреестре осуществляется специально уполномоченными должностными лицами – инспекторами по охране и использованию земель, такие лица являются государственными служащими. Штат Росреестра на 1 января 2017 года имеет численность 3 132 служащих (на 01.01.2016 – 3509 единицы).

Из них часть инспекторов являются главными инспекторами. К их полномочиям относится анализ и ведение статистики по делам об административных правонарушениях и общее руководство работой сотрудников.

Госинспектора по земельному контролю по мимо своих основных рабочих обязанностей (контроль по охране и использованию земли) ведут делопроизводство, регистрируют права на землю, вносят изменения в государственный земельный кадастр, консультируют физические лица и

занимаются кадастровой оценкой. В связи с обширным кругом обязанностей на должностных лиц небольших муниципальных образований возлагается большой объем работы по исполнению всех функций земельного контроля.

Для наглядности приведем статистику. В 2016 году на одного инспектора в неделю в среднем приходилось: 3 выездных проверки соблюдения земельного законодательства, 1 документарная проверка соблюдения земельного законодательства и 1 административное обследование объекта земельных отношений, а также участие в подводимых прокурорами проверках соблюдения земельного законодательства.

В целях обмена положительным опытом территориальными органами проводятся обучающие семинары по вопросам осуществления государственного земельного надзора.

Совершенствование системы земельного контроля в настоящее время является весьма актуальной задачей. Мероприятия земельного контроля, направленные на охрану земель, наиболее эффективны в данном случае. Всем известно, что гораздо легче предотвратить нарушения, а не ликвидировать уже имеющиеся последствия нарушений, если, конечно, его устранение еще возможно.

Таким образом исследуя законодательство в области земельного контроля можно сделать вывод, что совершенствование системы земельного контроля требует совершенствования механизма взаимодействия государственных и муниципальных органов, занимающихся земельным контролем³⁵.

При отсутствии своевременных контролирующих мероприятий может произойти деградация земельных участков, как это и происходит многих районах Подмосковья (Московской области), где из-за огромного количества отходов, в том числе бытовых, неправильного хранения и переработки на самовольных свалках. На некоторых узаконенных полигонах произошло такое загрязнение земель, что требуется их консервация. Соответствующие службы

³⁵ Соловьев А.А. Практика прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и меры, направленные на улучшение его эффективности // Безопасность бизнеса. 2016. N 2. С. 32 - 37.

объясняют это тем, что в 90-е годы «появившийся внезапно» бум потребления продукции с упаковкой вызвал такую ситуацию, что перерабатывающие мощности по утилизации отходов не справлялись с полученным объемом отходов. Однако пример зарубежных стран показывает, что даже при наличии бума потребления государство изыскивает возможности переработки бытовых отходов больших городов, и при современном, научном подходе получает от этого прибыль.

В ряде стран имеется отдельная приемка бытовых отходов: когда стекло, металл, картон, полиэтилен и т.д. выбрасываются населением в отдельные контейнеры³⁶. А в России, хотя с начала 90-х годов, когда появилось огромное количество упаковки прошло более 20 лет, но до сих пор даже в больших городах такие контейнеры редкость – исключение из общего правила, а ведь для этого не требуется особо больших затрат, кроме того такие затраты многократно окупаются возможностью увеличения объемов и удешевления переработки вторичного сырья, которое уже отсортировано по типу отходов. Из указанного следует, что необходимо не только совершенствовать систему взаимодействия между службами государственного и муниципального контроля, но налаживать взаимодействие с другими государственными системами, например, с ответственными за переработку и вывоз отходов, с органами, руководящими деятельностью промышленных предприятий и т.д.

Можно сделать вывод, что в сохранности земель, их экологической безопасности, возможности комфортного проживания последующих поколений и состоит одна из глобальных задач и значимость земельного контроля. Ведь каждый человек заботится о будущем своих детей, старается сделать все возможное для безопасной и комфортной жизни своих детей и внуков.

Таким образом, земельный контроль необходим не только для обеспечения наполнения бюджетов соответствующих уровней платежами от арендной платы

³⁶ Фицай Д.А. Защита экологических прав: некоторые проблемы теории и практики // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 127 - 135.

и земельного налога, но и является неотъемлемой частью обеспечения безопасной жизнедеятельности населения.

2.3. Обобщение и анализ правоприменительной практики осуществления муниципального земельного контроля в границах городского округа Тольятти

Осуществление муниципального земельного контроля в границах городского округа Тольятти в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»³⁷ выполняет Администрация г.о. Тольятти, а именно уполномоченный ею орган – Управление административной практики и контроля. Структурным подразделением Управления, осуществляющим мероприятия по земельному контролю, является отдел контрольных мероприятий. Непосредственным осуществлением вышеуказанной функции занимаются должностные лица данного отдела.

Целью обобщения практики и анализа деятельности является:

- профилактика нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;
- снижение количества правонарушений;
- информирование субъектов контроля о видах правонарушений, в том числе типичных наиболее частых, рекомендаций по их недопущению и устранению;
- информирование осуществляется посредством публикации на сайте администрации, размещением новых и изменениям действующих нормативных правовых актов, направлением предписаний, предостережений, разъяснительной работы и иными способами.

Обобщение правоприменительной практики деятельности осуществляется по результатам:

³⁷ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

- проведения плановых (внеплановых) документарных и выездных проверок, обследований земельных участков;
- обращений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, органов местного самоуправления, органов власти;
- обжалования решений и действий должностных лиц, в том числе в судебном порядке;
- применения мер органами прокуратуры³⁸;
- разъяснений органов государственного земельного надзора.

Муниципальный земельный контроль осуществляется органом муниципального земельного контроля и его должностными лицами за соблюдением следующих требований:

- о недопущении самовольного занятия земельного участка или его части, в том числе использования земельного участка лицом, не имеющим законных прав на земельный участок, указанный выше;
- о недопущении самовольной передачи права пользования землей, незаконного обмена земельными участками, в том числе о недопущении незаконного ограничения доступа на земельные участки, предназначенные для общего пользования граждан;
- о переоформлении юрлицом права постоянного (бессрочного) пользования земельного участка на право аренды земельного участка или о приобретении данного земельного участка в собственность, в том числе по срокам возвращения арендуемых земельных участков;
- об использовании земельных участков по цели их назначения в соответствии с принадлежностью данных земельных участков к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием гражданами или юридическими лицами;
- требований, связанных с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства,

³⁸ Хаустов Д.В. Обзор нового законодательства и судебной практики // Экологическое право. 2018. N 1. С. 43 - 48.

садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию таких земельных участков в течение установленного срока предусмотрена федеральным законодательством РФ;

- по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению, установленному законом;

- законных предписаний, выданных должностными лицами органов земельного контроля юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю или гражданину об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению соблюдения обязательных требований земельного законодательства.

Правоприменительная практика контроля за соблюдением обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, заключается в применении всех предусмотренных законодательством мер воздействия к правонарушителям, а именно:

- направление материалов проверок (обследований) в органы государственного земельного надзора для возбуждения административного производства;

- направление материалов правоохранительные и надзорные органы;

- направление материалов в правоохранительные органы;

- направление материалов в суд по устранению правонарушений, в т.ч. взысканию сумм неосновательного обогащения;

- направление предписаний, предостережений, писем о недопустимости нарушений и их устранении;

- профилактике правонарушений.

Типичные, наиболее частые нарушения земельного законодательства, выявленные при осуществлении муниципального земельного контроля:

- 1) Статья 7.1 КоАП РФ. 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 участок³⁹.

Квалифицирующими признаками являются:

- использование земельного участка (доли) без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов: отсутствие документов, предусмотренных федеральным законом, а также других документов, которые подтверждают наличие, возникновение, переход, прекращение права или ограничение права и обременение объекта недвижимости в соответствии с законодательством, отсутствие договора, свидетельства о праве на наследство, вступившего в законную силу судебного акта, акта изданного уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

- самовольное использование дополнительного участка за границами отведенного земельного участка, из земель неразграниченной государственной и муниципальной собственности.

- любое строительство, ограждение, использование в тех или иных целях, соответственно ограничение использования земельного участка без оформленных в установленном порядке прав на данный участок на землях неразграниченной государственной и муниципальной собственности.

Должностными лицами отдела в Управление Росреестра по Самарской области направлено 26 материалов, в УМВД по г. Тольятти 145 материалов о принятии мер к лицам, допустивших административное правонарушение, предусмотренное статьей 7.1 КоАП РФ.

2) Статья 8.8 КоАП РФ. Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Квалифицирующими признаками являются:

³⁹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.

- использование земель участка не по целевому назначению и виду разрешенного использования.

3) Статья 19.4.1 КоАП РФ. Воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), должностного лица организации, уполномоченной в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора, должностного лица органа муниципального контроля.

Должностными лицами отдела в отношении физических лиц составлено 43 протокола по части 1 статьи 19.4.1 КоАП РФ.

4) Статья 19.5 КоАП РФ. Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль.

Данные протоколы рассматриваются в Мировых судах городского округа Тольятти и в случае признания лица виновным в совершении административного правонарушения накладывается административный штраф на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей или дисквалификацию на срок до трех лет; на юридических лиц - от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей.

За невыполнение в установленный срок законного предписания должностного лица, осуществляющего муниципальный земельный контроль в отношении физических лиц составлено 12 протоколов по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ.

Глава 3. Направления совершенствования организации земельного контроля

3.1. Состояние нормативно-правового регулирования в сфере земельного контроля

Осуществление государственного земельного надзора прописано Земельным кодексом РФ. Согласно п. 1 ст. 71 ЗК РФ⁴⁰ государственный земельный надзор направлен 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 Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации 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.

Согласно нормам пункта 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации мероприятия по государственному земельному надзору в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан проводятся в соответствии с требованиями Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О

⁴⁰ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) ст. 72 // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Также применяются положения 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 (утвержден приказом Минэкономразвития России от 20.07.2015 № 486).

Основная проблема – это ненужное дублирование юридических норм в актах различного уровня, наличие пробелов в законах и правовые коллизии в нормативных актах. Чтобы ее решить, необходимо повысить уровень юридической грамотности при создании нормативных актов в земельном законодательстве и усовершенствовать регулирование земельного контроля на различных уровнях.

Яркий пример подобной работы можно привести на уровне Самарской области. В целях устранения противоречий и разночтений в действующем земельном законодательстве на местном уровне проводятся заседания комитета по местному самоуправлению Самарской Губернской Думы. Так на одном из таких заседаний было уделено пристальное внимание законодателями проекту закона Самарской области «О внесении изменения в статью 7 Закона Самарской области «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Самарской области»⁴¹, направленному на совершенствование порядка предотвращения и пресечения нарушений земельного законодательства на территории Самарской области в связи с принятием регионального Закона «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и

⁴¹ Закон Самарской области от 31.12.2014 № 137-ГД (ред. от 10.10.2017) «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 23.12.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2015.

внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов»⁴².

В соответствии с нормами Закона Самарской области № 137-ГД «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Самарской области» в случае выявления при проведении проверок нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем и гражданином обязательных требований должностные лица органов муниципального земельного контроля, проводившие проверку, обращаются в суд в порядке, предусмотренном федеральным законодательством (в том числе по вопросам расторжения договора аренды земельного участка, внесения изменений в условия договора аренды земельного участка, прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, права пожизненного наследуемого владения земельным участком, изъятия земельного участка ввиду его ненадлежащего использования).

Исходя из положений Гражданского кодекса РФ, правом требовать устранения нарушений права собственности или иных вещных прав на земельный участок обладает его собственник, а также лица, владеющие земельным участком на иных вещных правах.

Соответственно, распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории городского округа осуществляется органом местного самоуправления городского округа.

Согласно пункту 3 части 2 статьи 13 Закона муниципальный земельный контроль в границах внутригородских районов городского округа Самара осуществляют органы местного самоуправления внутригородских районов городского округа Самара.

Таким образом, формально органы местного самоуправления внутригородских районов наделены правом на обращение в суд в отношении

⁴² Закон Самарской области от 06.07.2015 № 74-ГД (ред. от 12.04.2018) «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» (принят Самарской Губернской Думой 23.06.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.07.2015.

земельных участков в городском округе Самара, государственная собственность на которые не разграничена, что противоречит приведенным выше положениям Федерального закона.

В целях устранения отмеченного противоречия законопроект предусматривает обязанность должностных лиц органов местного самоуправления внутригородских районов городского округа с внутригородским делением в случае выявления при проведении проверок нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем и гражданином обязательных требований сообщать о необходимости обращения в суд за защитой нарушенных прав в орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный на распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

3.2. Проблемы осуществления земельного контроля

Как говорилось выше, земельный контроль в государстве осуществляется на различных уровнях. Рассмотрим итоги осуществления муниципального земельного контроля в границах городского округа Тольятти за 2016 год.

В целях осуществления муниципального земельного контроля в границах городского округа Тольятти в 2016 году⁴³ проведено проверок, осмотров (обследований) земельных участков – 1330 ед. Направлено материалов о нарушениях, выявленных в ходе проведения мероприятий по осуществлению муниципального земельного контроля. Всего – 383 ед. в том числе, в Управление Росреестра по Самарской области – 190 ед., в УМВД по г. Тольятти -193 ед. В результате проведенных мероприятий возбуждено 148 постановлений о назначении административного наказания, в том числе 54 постановления по материалам, направленным в УМВД. Сумма штрафов, наложенных на нарушителей земельного законодательства по факту ненадлежащего использования земель составила 9 100 000 рублей. Из

⁴³ <http://www.tgl.ru/structure/department/municipalnyi-zemelnyy-control> (доступ 25.04.2018).

указанной суммы было взыскано с ответственных за нарушение лиц 3 437 500 рублей.

В результате работы сформировано 135 материалов по нарушениям земельного законодательства для подготовки претензионных исков, в том числе и для взыскания за незаконное использование земельных участков. Сумма выставленных претензий составляет 90 708 800 рублей, оплачено в добровольном порядке 4 048,5 тыс. руб. Всего в 2017 году департаментом по управлению муниципальным имуществом направлено в адрес пользователей 1103 расчета платы за фактическое пользование земельными участками на общую сумму 130 511,1 тыс. руб.

Выявлено 82 нарушения в части несоблюдения условий договоров аренды земельных участков для проведения претензионной работы, направлено 25 претензий, выставлено штрафных санкций на сумму 2 059,2 тыс. руб.

По результатам обследования земельных участков составлен и направлен в административные комиссии Автозаводского, Центрального и Комсомольского районов городского округа Тольятти 131 протокол об административных правонарушениях. В результате наложено штрафов 1 178,5 тыс. руб., взыскано 773,5 тыс. руб.

Управлением административной практики и муниципального земельного контроля администрации городского округа Тольятти в 2016 году проводилась исковая работа по взысканию сумм неосновательного обогащения за незаконное использование земельных участков. Направлено в суд 150 исковых заявлений о взыскании сумм неосновательного обогащения за фактическое использование земельных участков и об освобождении земельных участков на общую сумму 130 319,5 тыс. руб., вступило в законную силу 60 судебных актов (в том числе по искам, поданным в 2015 году) на сумму 14 688,9 тыс. руб.

Далее рассмотрим осуществление земельного контроля на областном уровне. На заседаниях профильных комитетов поднимаются проблемы по фактическому осуществлению контроля.

Мнение парламентариев заключается в следующем: «Сегодня ситуация такова: земля находится в распоряжении города. И даже выйдя на землю инспектор, видя нарушения, например, участок используется не по назначению или какие-то другие, не имеет право ни составить протокол, ни отправить дело в суд на расторжение договора аренды земельного участка. Мы поддерживаем инициативу администрации г.о. Самара внести изменения - законодательно закрепить норму, согласно которой результаты проверки муниципального земельного контроля будут уходить в город распределителю земельного участка».

Также при осуществлении контроль муниципальные земельные инспектора сталкиваются с нехваткой установленных сроков для тщательной проверки фактов нарушений. Подобный вопрос также поднимался на областном уровне, так на одном из собраний комитета Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению был рассмотрен проект закона Самарской области «О внесении изменения в статью 6 Закона Самарской области «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Самарской области» в части увеличения срока проведения выездной проверки при осуществлении муниципального земельного контроля.

Согласно действующему законодательству такая проверка занимает 20 календарных дней. По мнению членов комитета по местному самоуправлению, чтобы исключить факт нарушения законодательства собственником или арендатором, в отдельных случаях выездные комиссии могут работать дольше. Инициатива внести корректировки в соответствующий закон принадлежит муниципалитетам.

«Эти изменения больше касаются поселений, чем городских округов. В городе все рядом. А поселения могут быть достаточно удалены друг от друга, и зачастую 20 дней оказывается мало для проведения тщательной проверки при осуществлении муниципального земельного контроля. Поэтому, мы считаем, в исключительных случаях, когда нужно обратиться за дополнительными заключениями в отношении конкретного гражданина, нужно увеличить срок

проверки еще на 20 рабочих дней. Это поможет более эффективно работать муниципальным образованиям в рамках осуществления земельного контроля, тем более что это статья доходов муниципалитетов», - прокомментировала заместитель председателя комитета Самарской Губернской Думы по местному самоуправлению.

Члены профильного комитета рекомендовали Закон к принятию. Он был рассмотрен на пленарном заседании Думы и принят 10 октября 2017 года.

Проанализируем имеющиеся недостатки при осуществлении государственного земельного контроля.

1. Отсутствие критериев надлежащего уведомления о проведении процессуальных действий. КоАП и Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ не определяют критерии надлежащего уведомления лиц, в отношении которых проводятся процессуальные действия. При этом указанные нормативные правовые акты предъявляют требования к наличию надлежащего уведомления лиц для осуществления проверочных мероприятий и рассмотрения дела об административном правонарушении.

2. Административным законодательством не определены критерии малозначительности правонарушения. Статьей 2.9 КоАП установлена возможность освобождения об административной ответственности лица, совершившего административное правонарушение, в связи с малозначительностью совершенного правонарушения. При этом нормативными правовыми актами не определены критерии, на основании которых возможно проводить разграничение малозначительных правонарушений.

3. Статьей 4.1 КоАП установлена возможность должностных лиц при рассмотрении дел об административных правонарушениях назначать административное наказание в виде штрафа в размере менее размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей КоАП. При этом возможность назначения такого размера административного штрафа поставлена в зависимость от наличия исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного правонарушения и его последствиями,

личностью, имущественным и финансовым положением привлекаемого к ответственности лица. При этом законодательство не содержит четких однозначных разграничений исключительности обстоятельств для назначения административного наказания, что приводит к различиям в правоприменении указанных норм.

4. Положениями Бюджетного кодекса РФ⁴⁴ контроль за уплатой административных штрафов возложен на органы, которыми было возбуждено дело об административном правонарушении. При осуществлении контроля за уплатой административных штрафов должностные лица Росреестра уполномочены возбуждать дела об административных правонарушениях по фактам неуплаты в установленный срок административного штрафа (часть 1 статьи 20.25 КоАП). Установленная санкция за такое правонарушение предусматривает возможность административного ареста виновного лица на срок до 15 суток. Наличие такой санкции вызывает необходимость особого рассмотрения таких дел в судебном порядке, в частности, при обязательном присутствии лица, в отношении которого рассматривается дело об административном правонарушении.

Отсутствие четких регламентаций позволяет судам возлагать на должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 20.25 КоАП, обязанность по доставлению лица в суд, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. Требование суда о доставлении должностными лицами Росреестра правонарушителя в судебное заседание не может быть исполнено Росреестром, что приводит к невозможности рассмотрения дела и привлечению виновного в неуплате административного штрафа и уклонению такого лица от административной ответственности.

Устранение указанных пробелов в законодательстве позволит более эффективно осуществлять государственный земельный надзор и значительно

⁴⁴ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

увеличить площадь земель, в отношении которых проведены мероприятия по земельному надзору, выявлять несоответствия в сведениях ЕГРН и приведет к соблюдению законности при использовании земель, вовлечению земельных участков, используемых с нарушением требований законодательства, в экономический оборот.

5. В настоящее время суммы денежных взысканий (штрафы) за нарушения земельного законодательства в соответствии с пунктом 1 статьи 46 Бюджетного кодекса РФ подлежат зачислению в бюджеты муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением, городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя по месту нахождения органа или должностного лица, принявшего решение о наложении денежного взыскания (штрафа).

В случае реализации полномочий Росреестра межрайонными структурными подразделениями территориальных органов Росреестра зачастую возникает ситуация, когда нарушение совершено в одном муниципальном образовании, а штраф должен быть зачислен в бюджет другого муниципального образования, в котором расположено подразделение территориального органа Росреестра.

Также возможна ситуация, при которой орган муниципального земельного контроля, созданный одним муниципальным образованием, выявляет нарушения на территории муниципального образования, а межмуниципальный отдел территориального органа Росреестра находится в другом муниципальном образовании. В этом случае административные штрафы, наложенные по результатам рассмотрения материалов муниципального земельного контроля, должны поступать, а бюджет муниципального образования, в котором находится структурное подразделение территориального органа.

Представляется целесообразным внести изменения в пункт 1 статьи 46 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающие необходимость зачисления административных штрафов в бюджет муниципального образования, в котором расположен земельный участок.

Проблемы имеются и в нормативно-правовом регулировании в сфере федерального государственного надзора в области геодезии и картографии. В связи с вступлением в силу с 01.01.2017 Федерального закона от 30 декабря 2015 № 431-ФЗ «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»⁴⁵ на протяжении всего 2016 года велась активная работа по разработке подзаконных актов, направленных на реализацию положений указанного ФЗ.

Росреестром проведена работа по анализу устаревших нормативно-технических документов, созданных в 70-80 годы прошлого века, действующих до 1 января 2018 года, и содержащих обязательные требования к выполнению геодезических и картографических работ. По результатам проведенного анализа выполнена актуализация обязательных требований.

Проведенный анализ нормативно-правового регулирования показал наличие следующих проблем в установленной сфере деятельности.

1. Отсутствие административной ответственности за нарушения обязательных требований в сфере геодезии и картографии, в том числе за неправильное отображение Государственной границы РФ и муниципальных образований на картах, планах, атласах и интернет-ресурсах.

2. Отсутствие нормативного закрепления обязанности по обеспечению сохранности и порядка уведомления об уничтожении (повреждении) пунктов геодезических сетей специального назначения, в том числе сетей дифференциальных геодезических станций, а также по представлению организациями сведений о состоянии геодезических пунктов, использованных ими при проведении геодезических работ.

При анализе нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Росреестра и его должностных лиц в сфере государственного геодезического надзора, устанавливающих обязательные требования к

⁴⁵ Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2015.

осуществлению деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, признаки коррупционности не выявлены.

На практике не редкость случаи, в которых постановления главных государственных инспекторов обжалуются юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. За последний год из 1929 дел по вопросам обжалования действий территориальных органов Росреестра, связанных с осуществлением государственного земельного надзора, 485 постановлений о назначении административного наказания в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей отменено в судебном порядке.

Проанализируем основные причины отмены постановлений:

- отсутствие подтверждения о надлежащем уведомлении лица, в отношении которого ведется административное производство;
- отсутствие субъективной стороны состава административного правонарушения – (вины) в действиях лиц, привлеченных к административной ответственности;
- недостаточность доказательств событий административных правонарушений;
- малозначительность правонарушения;
- нарушение процедуры привлечения к административной ответственности;
- отсутствие единообразной практики рассмотрения судами заявлений об обжаловании постановлений по ч.1 ст. 8.8 КоАП;
- нарушение сроков давности привлечения к административной ответственности.

Подводя итоги можно сказать, что основными проблемами осуществления земельного надзора являются:

- наличие в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ⁴⁶ ограничения проведения проверок в отсутствие лица, в отношении которого проводится проверка;

- отсутствие критериев надлежащего уведомления о проведении процессуальных действий;

- отсутствие критериев малозначительности правонарушения;

- отсутствия в законодательстве однозначных разграничений исключительности обстоятельств для назначения административного наказания.

Устранение указанных пробелов в законодательстве позволит более эффективно осуществлять земельный контроль.

3.3. Направления совершенствования регулирования и осуществления земельного контроля

Рекомендации в отношении мер и действий, принимаемых правообладателями земельных участков в целях недопущения правонарушений и их устранения:

- своевременно оформлять права на земельный участок (долю) в установленном законодательством порядке, использовать земельный участок исключительно при условии наличия, возникновения перехода права на земельный участок;

- своевременно осуществлять государственную регистрацию права, как на земельный участок, так и на объекты недвижимости на нем;

- исключать самовольное использование земельных участков;

- не допускать порчу и загрязнение земель, как природного ресурса;

- своевременно заключать договоры купли – продажи земельного участка в случаях, установленных законодательством;

⁴⁶ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

- обеспечить своевременный возврат земельных участков по истечению срока аренды;
- своевременно уплачивать земельный налог и арендную плату на землю;
- соблюдать сроки и условия использования земельных участков случаях, установленных законодательством;
- соблюдать границы отвода земельного участка;
- использовать земельные участки в соответствии с целевым назначением и видом разрешенного использования;
- своевременно реагировать на предостережения и предписания органа муниципального контроля в отношении состояния, порядка и законности, и земельных участков.

Предложение, связанное с осуществлением муниципального контроля и направленное на повышение эффективности такого контроля и сокращение административных ограничений в предпринимательской деятельности. Мерой повышения эффективности муниципального земельного контроля может быть внесение соответствующих изменений в КоАП РФ по наделению должностных лиц, осуществляющих муниципальный земельный контроль правами на составление протоколов об административных правонарушениях по ст.7.1 и ст.8.8 Кодекса.

Подобные вопросы естественно поднимаются и на государственном уровне. Основные новации, реализованные Росреестром в 2017 году, связаны с исполнением закона «О государственной регистрации недвижимости» (218-ФЗ)⁴⁷. Введена единая учетно-регистрационная процедура (проведение регистрации прав и кадастрового учета по одному заявлению), реализован экстерриториальный принцип приема документов на оказание услуг (возможность получения услуги в любой точке страны независимо от места нахождения заявителя и объекта недвижимости), внедрены современные технологии для оказания госуслуг.

⁴⁷ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2015.

Росреестр развивает «бесконтактные технологии» обслуживания клиентов, которые исключают контакт заявителей при оказании услуг, - увеличивает долю услуг, оказываемых через Интернет и на базе МФЦ. Такой формат общения с заявителями направлен на повышение качества предоставления услуг, а также на снижение рисков коррупционных проявлений.

Все наиболее востребованные услуги Росреестра – регистрация прав, кадастровый учет, единая процедура, предоставление сведений из Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) доступны в электронном виде. Растет популярность таких услуг. Если в 2015 году в электронном виде было оказано 49% услуг, то в 2017 году этот показатель составил уже 77,7%.

Росреестр развивает электронные сервисы для оказания услуг в электронном виде. Наиболее удобным сервисом Росреестра является «Личный кабинет», запущенный с начала 2017 года. По данным Росреестра в настоящее время число уникальных пользователей «Личного кабинета» превышает 500 тыс. человек. Связь с ведомством можно поддерживать через личный кабинет. Важным моментом является то, что через этот сервис могут работать не только собственники, но и, например, кадастровые инженеры, на начало 2018 года их зарегистрировано уже более 17 тысяч.

Задачами ведомства на 2018 год определено повышение качества предоставления госуслуг, развитие электронных сервисов Росреестра, повышение качества данных ЕГРН, распространение опыта реализации пилотных проектов по созданию фабрик электронной регистрации и цифровизации архивов в других субъектах России, совершенствование государственного управления в сфере геодезии и картографии, а также участие в разработке нормативных правовых актов с целью совершенствования инфраструктуры развития населенных пунктов.

Также было принято решение подготовить и утвердить в Росреестре положение о проектной деятельности и решено обеспечить подготовку и направление в Минэкономразвития России предложений в проекты нормативных правовых актов для обеспечения внедрения риск-

ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в сферах саморегулируемых организаций, геодезии и картографии. Также принято решение о сокращении сроков выдачи материалов из федерального фонда пространственных данных и создании геосервисов, позволяющих эффективно использовать сведения фонда.

Реализация инновационных проектов, внедрение современных технологий при оказании услуг являются приоритетными направлениями в деятельности Росреестра, что позволит усовершенствовать осуществление государственного контроля.

В целях повышения эффективности осуществления государственного земельного надзора и реализации принципа неотвратимости наказания ведется работа по анализу причин и условий, способствующих отмене судами постановлений о назначении административных наказаний, которые впоследствии освещаются на совещаниях, проводимых с государственными инспекторами по использованию и охране земель, с указанием на недопустимость впредь соответствующих нарушений требований законодательства при осуществлении государственного земельного надзора.

Необходимо также повышать уровень подготовки государственных инспекторов, а также их оснащенности современными средствами контроля.

Достижения возможности быстро в короткие сроки проводить исследования с применением инструментальных методов анализа, а также устройств и приборов контроля окружающей среды. Одним из примеров таких инструментальных методов, являются спектрофотометрия и фотометрия, позволяющие определять содержание почти всех элементов в воздухе, воде и почве.

Разработка оптимальных методов анализа пестицидов, это одна из важнейших проблем охраны сельскохозяйственных угодий⁴⁸. В настоящее время разработаны следующие способы исследований: капиллярная газовая

⁴⁸ Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

хроматография и электрофорез, тонкослойная хроматография и жидкостная хроматография. Перечисленные способы исследований образцов сложного состава имеют разделяющую способность высокого уровня и более точные результаты, что позволяет при использовании этих способов выявлять даже самые низкие концентрации пестицидов в образцах. Каждый метод соответствует выполнению определенной задачи исследования.

Наиболее важным моментом в охране земель является организация и осуществление экологического мониторинга, который обеспечивают в пределах своих компетенций специально уполномоченные федеральные органы исполнительной власти: Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ⁴⁹, Федеральная служба РФ по гидрометеорологии и мониторингу природной среды⁵⁰, Росреестр⁵¹, Министерство сельского хозяйства РФ⁵², и другие органы государственной и исполнительной власти. Такие структуры в своем взаимодействии в пределах своих компетенций экологического мониторинга формируют государственную систему наблюдения за состоянием окружающей среды – полученные данные являются основой научного подхода к земельному контролю и охране земель и обеспечивают функционирование этих систем. Необходим четкий механизм взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам организации и осуществления земельного контролю и охране земель с организациями, выполняющими функцию экологического мониторинга, формирования и обеспечения функционирования территориальных систем наблюдения за состоянием земельных ресурсов, а

⁴⁹ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 07.10.2017) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.11.2015.

⁵⁰ Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (ред. от 07.07.2016) «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262.

⁵¹ Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 (ред. от 21.05.2012) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.

⁵² Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 11.04.2018) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

также тесное взаимодействие с муниципальными органами власти, занимающимися земельным контролем и охраной земель.

Другим эффективным методом охраны земель в России может стать механизм стимулирования собственников земельных ресурсов использовать природоохранные технологии, таким примером может служить опыт европейских стран. Под экономическим стимулированием следует понимать повышение заинтересованности собственников, землепользователей и арендаторов земли, в сохранении и воспроизводстве плодородия почв, осуществлении мер по защите земель от негативных последствий, недопущению экологического загрязнения в процессе хозяйственной и промышленной деятельности.

Заключается экономическое стимулирование⁵³ в целевом выделении средств из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов, а также средств, поступающих в порядке штрафов и из иных источников, на восстановление плодородия почв, проведения других мероприятий по охране земель, например, высаживание лесополос вдоль автомобильных трас, железных дорог, вокруг промышленных предприятий.

Научные исследования показали, что наличие лесополосы шириной 9 метров, снижает уровень показателей загрязнения в почве в несколько раз. Очевидно, что такие мероприятия, как выращивание лесополос, требуют наличие специальной техники, навыков и средств, зачастую они не под силу отдельным собственникам земель, особенно актуально это сельхозугодий, поэтому такие мероприятия должны организовать органы местной власти при тесном взаимодействии собственниками земель. Наиболее типичными методами экономического стимулирования охраны земель могут быть:

- экологические налоги – за наличие вредных выбросов, которые неизбежны в том или ином производстве;

⁵³ Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 150 - 160.

- субсидирование охранных мероприятий, например, таких как облесение оврагов (высадка кустарников и деревьев вдоль краев оврагов), в России ежегодный рост площади оврагов по некоторым данным, составляет 80-100 тысяч гектаров, более подвержены овражной эрозии южные возвышенные территории европейской части России;

- внедрение экономических стимулов в охрану земель.

Рассмотрим указанные направления механизма стимулирования охраны земель детальнее.

В случае сверхнормативного загрязнения земельного участка следует установить экономический налог. Также эффективной мерой по охране окружающей среды является финансово-экономическое стимулирование лиц, соблюдающих правила использования земли.

Финансовое стимулирование должно соответствовать следующим требованиям:

- ориентация деятельности отраслей, объединений, предприятий на снижение и предотвращение ущерба от загрязнения земель;

- оценка земельных участков и природного ущерба с точки зрения экологии и экономики;

- создание налога за превышение определенной степени загрязнения почвенного слоя;

- высокий уровень финансовой гражданской и юридической ответственности за нерациональное использование земель и их ненадлежащую охрану;

- отслеживание экологического состояния земельных ресурсов по факту.

Заключение

В ходе проведенного исследования правового регулирования и осуществление земельного контроля, были проанализированы нормативные документы регламентирующие механизмы охраны земель, охраны прав собственности граждан, юридических лиц, земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также земель государственная или муниципальная собственность на которые не разграничена. В ходе исследования были проанализированы методы правового регулирования зарубежных стран.

Из проведенных исследований сделаны выводы о необходимости совершенствования методов охраны земель, которые должны обеспечить неотложную обязательность использования земель способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, сохранения способности земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, обеспечения охраны прав собственности, исключения самой возможности самовольного захвата земель, а в случае выявления таких нарушений обязательное восстановление земельных ресурсов в исходное состояние за счет субъектов, допустивших такие нарушения, минимизируя расходы бюджетных средств на восстановления земель.

Такая минимизация расходов возможна при совершенствовании системы охраны земель, в которой должны быть задействованы современные системы мониторинга, использование автоматизированных информационных систем, использования данных оцифровывания архивов, когда необходимая для земельного контроля информация может быть получена в минимально короткий срок через электронные сервисы, одним из таких сервисом является высокоавтоматизированный портал Росреестра с возможностью получения сведения Единого Государственного Реестра Недвижимости в режиме онлайн, использования информационных ресурсов Публичной кадастровой карты с наличием возможности использования космических снимков, а также возможностью получения в максимально короткий срок сведений Единого

Государственного Реестра Недвижимости в виде электронных документов таких как Выписки из Единого государственного реестра недвижимости об объекте недвижимости, Выписки из Единого государственного реестра недвижимости о кадастровой стоимости объекта недвижимости, Выписки из Единого государственного реестра недвижимости о переходе прав на объекты недвижимости, данных Кадастровых планов территорий и т.д.

Данные сервисы позволяют в максимально короткий срок проверить сведения о формах собственности и границах земельных участков, в этом плане Российские технологии находятся на уровне мирового опыта, необходимо сделать такими же доступными и современно оснастить механизмы инструментальных методов охраны земель, позволяющих выявить экологические нарушения на начальной стадии, когда нерациональное использование земельных ресурсов еще не причинило непоправимый вред в виде деградации земель, структуры, занятые в области охраны земель в настоящее время должны быть оснащены таким инструментарием, который может обеспечить максимальную степень охраны земель, не только как природного ресурса но как и материального базиса развития промышленности и бизнеса, с одновременным контролем за состоянием и охраной земель.

Для России эта тема очень актуальна, так как существуют целые города, пригородные территории, где отсутствие должного механизма охраны земель привело к негативным экологическим последствиям, такие последствия мы можем наблюдать наглядно на примере г. о. Тольятти, где зачастую воздух настолько загрязнен, что трудно дышать, а то является наряду с другими нарушениями, последствиями нарушениями в области охраны земель,

Таким примером могут служить многие города России, а также города Самарской области, такие как Октябрьск, Новокуйбышевск и др. где недостаточные и несвоевременные меры привели к ухудшению качества жизни и даже угрозы здоровью. Медицинская статистика таких регионов показывает рост заболеваний, которые связаны именно с состоянием экологии, и что самое страшное появился термин «заболевания молодеют», т. е. фактически

заболевания выявляются у детей, проживающих в таких регионах, а это уже угрожает безопасности здоровья последующих поколений. И нельзя это списывать на большие объемы добычи переработки нефти и газа, или другие химические масштабные производства, так как современные методы добычи и переработки позволяют минимизировать вред окружающей среде, экологии. А основой этого как раз и служит земельный контроль.

Таким образом, можно сделать вывод что развитие и совершенствование земельного контроля и охраны земель является одним из условий успешного развития Российского общества и национальной безопасности.

Список используемых источников и литературы

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 01.08.2014.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2017) // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 14.05.2018) // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.06.2018) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
6. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
7. Федеральный закон от 15.04.1998 № 66-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» // СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.
8. Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.
9. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2018) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

10. Федеральный закон от 11.06.2003 № 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

11. Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 27.12.2009) "О государственном кадастре недвижимости" (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.03.2010) // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017. (утратил силу).

12. Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ (ред. от 28.02.2018) "О кадастровой деятельности" // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

13. Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 18.04.2018) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6249.

14. Федеральный закон от 08.12.2011 № 423-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7365.

15. Федеральный закон от 23.06.2014 № 171-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3377.

16. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ (ред. от 03.04.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2015.

17. Федеральный закон от 30.12.2015 № 431-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 30.12.2015.

18. Федеральный закон от 01.05.2016 № 119-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 02.05.2016.

19. Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 (ред. от 21.05.2012) "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии" // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.

20. Постановление Правительства РФ от 23.07.2004 № 372 (ред. от 07.07.2016) «О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды» // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262.

21. Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 11.04.2018) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

22. Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

23. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 08.09.2017) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2017) // СЗ РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

24. Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 07.10.2017) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 17.11.2015.

25. Приказ Минэкономразвития России от 29.03.2016 № 180 (ред. от 01.11.2016) «Об утверждении Типового положения о территориальном органе

Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъекту (субъектам) Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 24.05.2016 N 42249) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 27.05.2016.

Учебная и специальная литература:

26. Гриб В.Г. Вопросы совершенствования системы предупреждения преступлений в сфере незаконных сделок с землей с учетом международного опыта // Международное публичное и частное право. 2017. № 2. С. 41 - 44.

27. Закон Самарской области от 06.07.2015 № 74-ГД (ред. от 12.04.2018) «О разграничении полномочий между органами местного самоуправления городского округа Самара и внутригородских районов городского округа Самара по решению вопросов местного значения внутригородских районов» (принят Самарской Губернской Думой 23.06.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 07.07.2015.

28. Закон Самарской области от 31.12.2014 № 137-ГД (ред. от 10.10.2017) «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Самарской области» (принят Самарской Губернской Думой 23.12.2014) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.01.2015.

29. Иконницкая А.И. Разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере регулирования земельных отношений // Юридический мир. 1998. № 4.

30. Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. 2016. № 3. С. 35 - 41.

31. Орлов П.П. Правовое регулирование земельных отношений в государствах – членах Европейского Союза // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2016. № 2.

32. Пономарев М.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду как механизм экономического стимулирования природоохранной деятельности // Журнал российского права. 2018. № 4. С. 150 - 160.

33. Романова О.А. Развитие земельного законодательства: вопросы теории и практики // *Lex russica*. 2016. № 6. С. 132 - 145.

34. Соловьев А.А. Практика прокурорского надзора в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности и меры, направленные на улучшение его эффективности // *Безопасность бизнеса*. 2016. N 2. С. 32 - 37.

35. Фицай Д.А. Защита экологических прав: некоторые проблемы теории и практики // *Журнал российского права*. 2018. № 3. С. 127 - 135.

36. Хаустов Д.В. Обзор нового законодательства и судебной практики // *Экологическое право*. 2018. N 1. С. 43 - 48.

37. Хусайнова С.Г., Кагамлык М.Ю. Проблемы в деятельности органов государственного надзора и муниципального контроля в сфере земельных правоотношений // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2017. № 4. С. 18 - 21.

38. Чиковани Е.Т. Муниципальный земельный контроль как инструмент обеспечения экологической безопасности земель. [Текст] // Сборник статей международной научно-практической конференции «Инновационно-технологическое развитие науки» (Уфа, 08.07.2017). Стерлитамак: АМИ, 2017. С.223-225.

39. Чиковани Е.Т. Современные проблемы муниципального земельного контроля [Текст] // Сборник статей международной научно-практической конференции «Современный взгляд на будущее науки» (Уфа, 04.07.2017). Стерлитамак: АМИ, 2017. С.162-164.

Источники, переведенные с английского языка:

40. Avrunev, E. I. Geodetic Monitoring of Natural Object Condition (by the example of a landslide) [Текст] / E. I. Avrunev, I. A. Giniyatov, D. Y. Terentyev, M. V. Meteleva // 2nd workshop, Integration of point-and Area-wise Geodetic Monitoring for Structures and Natural Objects. – 2014.

41. Basic law of the Federal Republic of Germany // <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (дата доступа 24.04.2018)

42. Constitution of South Korea URL: // https://en.wikisource.org/wiki/Constitution_of_South_Korea (дата доступа 24.04.2018).

43. Constitution of the Italian Republic URL: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата доступа 24.04.2018).

44. Constitution of the people's Republic of China URL: // <http://en.people.cn/constitution/constitution.html> (дата доступа 24.04.2018).

45. European Property Rights and Wrongs / edited by D. Wallis, S. Allanson. Conexio Public Relation, 2011.

46. Federal land management [Текст] // United States of America: United States Government Accountability Office, 2009 – 52 p.

47. Larsson, G. Land management as public policy [Текст] / G. Larsson. – Lanham: University Press of America. – 2010. – 177 p.

48. Schmid C.U., Hertel C. Real property law and procedure in the European Union.

49. The 1945 Constitution of the Republic of Indonesia // <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/50148/71540/F795093174/IDN50148%20English.pdf> (дата доступа 24.04.2018).