

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
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, специальности)

Правовое обеспечение государственного управления и местного
самоуправления

(направленность (профиль))

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему «Правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в сфере использования и охраны земель»

Студент

М.М. Надареишвили

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.В. Малько

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Консультанты

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель программы д.ю.н. профессор Д.А. Липинский

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н. доцент Н.В. Олиндер

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

(личная подпись)

« _____ » _____ 20 _____ г.

Тольятти 2019



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение.....	3
1. Особенности деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель	6
1.1 Возникновение права муниципальной собственности на земельные участки в процессе перераспределения государственной собственности на землю	6
1.2 Механизмы эффективного управления органами местного самоуправления земельными ресурсами	13
1.3 Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений.....	21
2. Проблемы деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель	32
2.1 Проблема изъятия земель для муниципальных нужд	32
2.2 Изъятие сельскохозяйственных земель муниципальными органами власти.....	36
2.3 Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель	42
3. Совершенствование деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель	54
3.1 Разработка мероприятий для совершенствования деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель	54
3.2 Решение проблемы невостребованных земельных долей путем их признания муниципальной собственностью	57
Заключение	70
Список литературы	74

Введение

Актуальность исследования. Земли муниципальных образований играют особую роль в экономике страны, хотя доля их в общей структуре земельного фонда невелика всего 0,62%. На сравнительно небольшой территории муниципальных образований сконцентрирован экономический, финансовый и трудовой потенциал страны. Данный факт обуславливает необходимость учета противоречивых интересов различных субъектов, осуществляющих свою деятельность на территории города, что и определяет сложность механизма управления городскими землями. Вышеизложенное делает актуальной выбранную тему исследования.

Целью работы является анализ правового регулирования предметов ведения муниципальных образований в области использования и охраны земель.

Задачи работы:

- рассмотреть появление права муниципальной собственности на земельные участки в ходе перераспределения государственной собственности на землю,
- представить механизмы успешного управления органами муниципального самоуправления имеющимися земельными ресурсами,
- рассмотреть полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений,
- выявить проблему изъятия земель для муниципальных нужд,
- проанализировать изъятие сельскохозяйственных земель муниципальными органами власти,
- определить проблемы реализации полномочий органов муниципального самоуправления в области использования и охраны земель,
- предложения по совершенствованию деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель.

Таким образом, земельный фонд муниципального образования является основным ресурсом его развития. В рыночных отношениях особое значение имеет отлаженный механизм регулирования рынка земли, неукоснительное соблюдение правовых норм рационального ее использования, а также жесткий контроль за соблюдением земельного законодательства [10].

Объект исследования – ведение муниципальных образований в области использования и охраны земель.

Предмет исследования – правовое регулирование предметов ведения муниципальных образований в области использования и охраны земель.

Методология исследования: диалектический метод научного познания и системный подход. Во время исследования применялись общенаучные методы и приёмы в виде научной абстракции и прогнозирования.

Теоретическую основу данной работы составили труды отечественных ученых таких как: Винницкий А.В., Вожева А.С. Шевченко О.П., Костяев А.И., Никонова Г.Н., Трафимов А.Г., Кривчиков В.В., Шевченко Д.А., Кузнецова А.Р., Гусманов У.Г., Кутлуахметова Д.Э., Майборода В.А. и другие.

Источниковой базой работы послужили правовые акты, нормативно-методические документы по анализируемой проблеме.

Научная новизна работы состоит в комплексном характере исследования по правовому регулированию различных предметов ведения муниципальных образований в области использования и охраны земель.

Положения, выносимые на защиту.

Практическая значимость данного исследования заключается в том, что ее результаты позволяют полно и доступно сформулировать основные положения проблемы правового регулирования предметов ведения муниципальных образований в области использования и охраны земель и пути их решения.

Предложения автора могут быть использованы для оптимизации имеющейся ситуации по правовому регулированию предметов ведения муниципальных образований в области использования и охраны земель.

Структура работы: работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений

1. Особенности деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель

1.1 Возникновение права муниципальной собственности на земельные участки в процессе перераспределения государственной собственности на землю

Одной из форм формирования земельных участков в целом, и тех на которые признают право муниципальной собственности в частности, выступает их перераспределение, в ходе которого появляются новые земельные участки.

На основании законоположений, имеющих в ч. 3 ст. 11.7 ЗК РФ, перераспределение участков земли, находящихся в муниципальной либо в государственной собственности, между собой и участков земли, находящихся в частной собственности, производится в ситуациях и в порядке, предусмотренных законодателем в главе V.4 ЗК РФ.

На взгляд С.А. Богаткова (мы разделяем его позицию), общий порядок перераспределения земельных участков в целом условно делится на следующие этапы:

- 1) принятие определённого решения о перераспределении земельного участка или земельных участков;
- 2) подписание соглашения о перераспределении земельного участка между разными собственниками;
- 3) подготовка кадастрового паспорта земельного участка, образующегося в ходе перераспределения;
- 4) подача документации на регистрацию в ЕГРП;
- 5) получение соответствующей выписки из ЕГРП после завершения регистрации нового земельного участка после перераспределения [12].

Институт управления и распоряжения публичными землями входит в институт распределения публичного имущества между разными уровнями публично-правовой организации и выступает частью земельного права в виде

независимой отрасли, выполняющей правовое регулирование особого объекта – земельных участков и земель¹.

Правовому регулированию оборота земель внутри той категории, которую обычно называют «публичная собственность», следует уделить повышенное внимание. В связи с этим не случайно то, что соприкосновение публичных и частноправовых интересов и методов в регулировании этого важного вопроса приводит к появлению широкого научного интереса. Например, А.В. Винницкий на основании итогов, полученных во время глубокого исследования правоприменительной практики и сопоставительного анализа моделей административной юстиции стран евразийского региона, нашёл правовые средства перераспределения публичной собственности, по собственному характеру обязательно приводящие к использованию судебных возможностей в их разрешении. В то же время В.Н. Соловьев отмечает, что перераспределение публичной собственности выступает в виде важного метода приобретения и прекращения права собственности, происходящего на основании административного акта.

История вопроса создания института перераспределения земель публичной собственности, относится к периоду возрождения в России института частной собственности. В первый раз перераспределение земель, в виде особой правовой дефиниции в современном праве упоминалось в ст. 1 Закона РСФСР от 23.11.1990 «О земельной реформе»⁴ в виде цели проведения реформы для формирования условий равноправного развития разных форм хозяйствования на земле и создания многоукладной экономики. В Постановлении Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 3020-1⁵ и распоряжении Президента РФ от 18.03.1992 № 114-рп⁶ зафиксированы списки распределения всего имущества между разными публичными субъектами.

¹ Eric Dussart, Edouard Bride, « Tempête : la polémique enfle à propos des zones inondables », La Voix du Nord, n° 20519, 3 mars 2010, p.32-33

Институт перераспределения публичной собственности между разными уровнями публично-правовой организации России сейчас зафиксирован в нормах трёх отраслевых законов с преобладающим общим правилом: имущество следует функции государственного управления либо государственной публичной услуги, реализуемой либо предоставляемой соответствующим уровнем публичной организации власти.

Имущество, которое подлежит закреплению в федеральную собственность, установлено в ч. 11 ст. 154 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ (более известным под названием «О монетизации льгот») 7; имущество, относимое к региональной собственности, описано в ст. 26.11 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» 8, а муниципальная собственность формируется в соответствии со списком ст. 50 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По отношению к землям, в виде обособленно регулируемого варианта имущества, положениями ст. ст. 3 и 3.1. Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ 9 устанавливались правила, в соответствии с которыми земли относились в собственность к соответствующему уровню публично-правовой организации власти по аналогичным показателям: следование имущества какой-либо публичной функции или государственной услуге. В то же время по сравнению с иным имуществом в данном случае есть правило о землях, права на которые не разграничиваются между разными уровнями публичной организации: право, предоставляющее возможность распоряжения ими, реализуется органами муниципального самоуправления в случае наличия правил застройки и землепользования. Итак, к главному публичному субъекту, который распоряжается публичными землями, можно отнести орган муниципального самоуправления. Указанная особенность распределения земель публичной собственности между разными уровнями публичной организации получила

собственное развитие в улучшении непосредственно земельного закона. При этом Земельный кодекс РФ в последней своей редакции всё больше развивает различные положения законодательства о перераспределении публичной собственности в области перераспределения земель публичной собственности.

Следует отметить, что законодатель в ЗК РФ под понятием «перераспределение земель» в ст. 11.7 решил объединить несколько разных процедур: перераспределение нескольких смежных земельных участков, в ходе чего осуществляется образование нескольких иных смежных участков земли между субъектами, имеющими равные права; перераспределение земель либо земельных участков, оказывающихся в муниципальной либо государственной собственности, между публично-правовыми образованиями; перераспределение земель либо земельных участков и земельных участков, оказавшихся в частной собственности и оказавшихся в публичной собственности. На первый взгляд можно подумать, что под понятием «перераспределение земельных участков» между публичным собственником и частным лицом в положениях гл.V.4 ЗК РФ предполагаются отношения, возникающие по поводу договора мены. В то же время такое понимание не основывается на прямых положениях, зафиксированных в нормах закона, и оказывается ошибочным. В соответствии с правилами ст. 39.27 ЗК РФ обозначены обязательные императивные условия соглашений, подписываемых между публичными собственниками в ситуации, связанной с перераспределением земельных участков между разными уровнями публичной организации. Соглашение можно подписать в случае наличия следующих обязательных условий: нет обременения или предоставления перераспределяемых земельных участков (кроме сервитута) каким-либо третьим лицам; перераспределяемые участки предоставляются на одном виде права какому-либо одному лицу и в случае отсутствия каких-либо мешающих условий. В статье 39.28 представлены схожие, обладающие императивным характером правила подписания соглашений о

перераспределении земельных участков между частным и публичным собственниками. Случаи и основания перераспределения земель, имеющих в муниципальной либо государственной собственности, между собой регулируются на основании ст. 39.27 ЗК РФ.

В соответствии с указанной нормой, законом предусматриваются ситуации, при которых может допускаться перераспределение земель, имеющих в муниципальной собственности (см. рисунок 1).

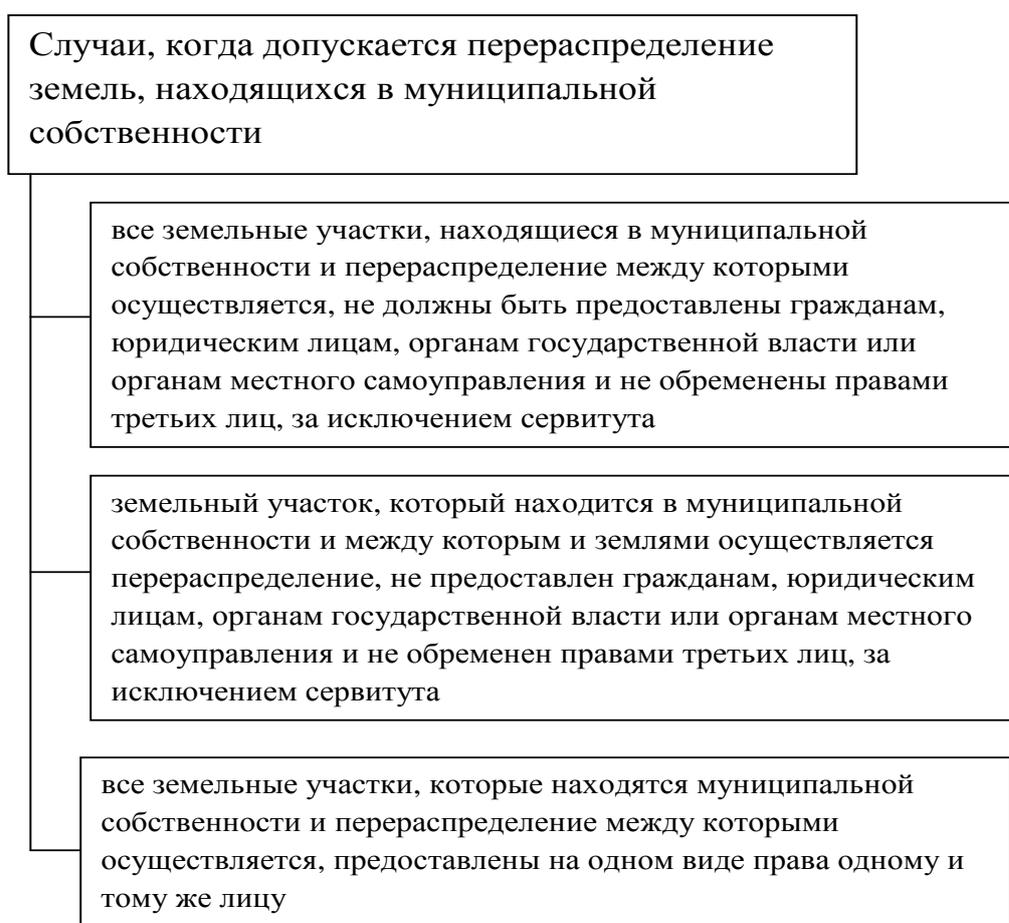


Рисунок 1 - Случаи, когда допускается перераспределение земель, находящихся в муниципальной собственности

В первых двух ситуациях перераспределение участков производится на основе соглашений, заключённых между уполномоченными органами, а в третьей ситуации на основе решения соответствующего органа (п. п. 2 и 3 ст. 39.27 ЗК РФ).

Если перераспределение производится на основе согласованного проекта межевания, то в решении или соглашении уполномоченного органа указывают реквизиты решения о принятии проекта межевания определённой территории. Если же такое перераспределение производится на основании схемы размещения отдельного земельного участка, то такая схема оказывается обязательным приложением к решению или соглашению о перераспределении (п. п. 4, 5 ст. 39.27 ЗК РФ).

Соглашение о перераспределении земель должно включать в себя обязательство сторон по обеспечению формирования земельных участков, в том числе распределение бремени затрат, связанных с осуществлением кадастровых работ по формированию земельных участков, а также сведения о правах, появляющихся на формируемые земельные участки (п. 6 ст. 39.27 ЗК РФ).

Необходимо учитывать, что в случае наличия любого из упомянутых на рисунке 2 обстоятельств соглашение о перераспределении нельзя заключить, а решение о перераспределении нельзя принять (п. 7 ст. 39.27 ЗК РФ).

Можно считать бесспорным, что рассмотренный институт выступает существенным развитием важных правил распределения публичного имущества. Ещё можно отметить, что согласие со стороны имущественного реципиента, потребность в отчётливом волеизъявлении которого указывалась в нескольких актах конституционного правосудия [11], сейчас меняется на прямое волеизъявление со стороны нижестоящего в уровне публичной организации субъекта.

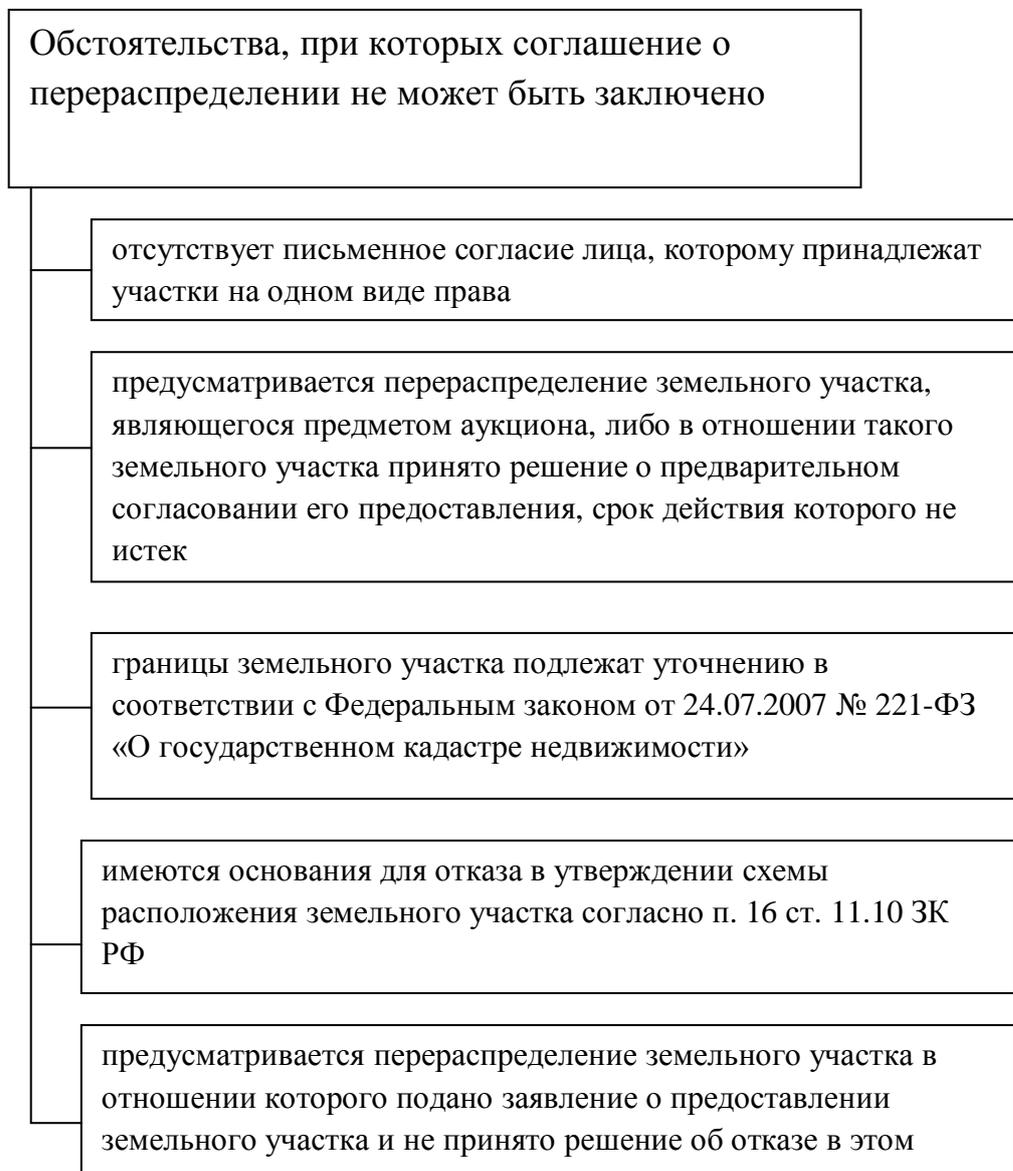


Рисунок 2 - Обстоятельства, при которых соглашение о перераспределении не может быть заключено

Как отмечает В.А. Майборода, цель дифференциации гражданско-правовых и земельных правоотношений в области перераспределения земель публичной собственности помешала непосредственному указанию на саму возможность выполнения интеграции в изучаемый институт нового объекта в гражданском обороте - недвижимого комплекса 12. При этом статьей 133.1 ГК РФ, добавленной Федеральным законом от 02.07.2013 № 142-ФЗ 13, недвижимый комплекс был определён в виде совокупности объединённых одним назначением сооружений, зданий и других вещей, неразрывным образом связанных технологически или физически. Предполагается, что

недвижимый комплекс публичного имущества призван стать таким не только с помощью обеспечения технологического единства, но и в случае наличия функциональной общности между участком земли и зданием, на нём размещённым.

Приоритетное положение в этой ситуации должны занять органы публично-правовых образований, которые наделены функцией муниципального (государственного) управления или оказывающие муниципальные (государственные) услуги. В такой ситуации через реализацию функции управления или функции услуги может пройти нормативно зафиксированная обязанность по объединению участка земли и здания в единый недвижимый комплекс. Итак, применение в публичных интересах единого комплекса недвижимости призвано превратиться в более эффективное средство управления, по сравнению с отдельным управлением публичными землями и другим публичным имуществом.

1.2 Механизмы эффективного управления органами местного самоуправления земельными ресурсами

В соответствии с ст. 9 Конституции РФ земля выступает основой жизнедеятельности людей, которые проживают на определённой территории. Такая формулировка в автоматическом режиме обуславливает уровень важности теоретического рассмотрения различных проблем, обусловленных поиском рациональных механизмов и методов управления различными земельными ресурсами, их успешным нормативным обеспечением. Следует отметить, что земельное законодательство РФ в последнее время претерпело значительные изменения, обусловленные, прежде всего, принятием Федерального закона от 23.06.2014 № 171-ФЗ.

Механизмы управления разными земельными ресурсами содержат в себе контроль со стороны отдельных органов муниципального самоуправления за эксплуатацией земли на основании их целевого назначения, категории и разрешённого использования; исключение

самовольного использования земель без оплаты за подобное использование; оптимальное распределение земель между разными хозяйствующими субъектами; оперативное изъятие земельных участков из-за их неиспользования, или неэффективного использования; взимание определённой платы за пользование участками земли в форме земельного налога, или арендной платы в соответствии с нормами действующего законодательства; проведение муниципального земельного контроля и по итогам подобного контроля привлечение людей к определённой административной ответственности за эксплуатацию участков земли без оформления необходимых правоустанавливающих документов, или использование земель без учёта их целевого назначения.

Платность использования земли на территории Российской Федерации предусматривается Земельным кодексом и образует экономическую основу управления имеющимися земельными ресурсами.

Другие экономические агенты и частные лица должны вносить арендную плату за использование земли, кроме ситуаций, которые предусмотрены законодательством. При отсутствии арендных и других договорных отношений, орган муниципального самоуправления может начислить неосновательное обогащение величиной в арендную плату за всё время использования земли, так как будет считаться, что субъект сэкономил деньги, которые должен был перечислить в случае надлежащего оформления земельного участка. Судебная практика в области взимания неосновательного обогащения является бесспорной, при подтверждении и обосновании факта и периода подобного использования².

На успешное управление земельными ресурсами в пределах регионов, сельских поселений, городских округов, воздействуют несколько факторов. Мониторинг земель, находящихся в муниципальном образовании, вызывает потребность в учёте земельных участков, в добавлении данных о них в соответствующий государственный кадастр недвижимости, в осуществлении

² Technicités n° 108, « La vulnérabilité urbaine, nouvelle porte d'entrée pour la prévention des risques urbains », 23 avril 2006

землеустроительных работ, требующих финансирования, обычно не предусмотренного в статьях затрат соответствующего муниципалитета, что и выступает одной из важных проблем в области реализации полномочий по распоряжению и управлению земельными участками.

Основной землеустроительной функцией в условиях населенного пункта следует считать планирование и организацию рационального использования земель и их охрану с учетом научно-методических рекомендаций.

Функция земли как составной части земельно-имущественного комплекса считается базисной функцией в развитии землепользования населенных пунктов, так как именно движимое и недвижимое имущество, их свойства и характеристики составляют необходимую основу для образования и совершенствования территориального пространства.

Методы землеустройства позволяют осуществлять совершенствование земельно-имущественного комплекса, приспособляя его для новых задач и условий общественно-производственной деятельности и при необходимости осуществлять его коренную реконструкцию в условиях рыночных отношений.

Отличительная особенность методов землеустройства от иных научных методов заключена в системном исследовании факторов, формирующих землепользование населенных пунктов: экономических, правовых, градостроительных, экологических, социальных [11; 15].

На основе выделенных факторов землепользования складываются соответствующие научные подходы: экономический, правовой, градостроительный, экологический, социальный, а также их комбинации (экономико-правовой, социально-экономический, эколого-экономический и т. д.).

Экономический подход направлен на максимизацию денежных поступлений в муниципальный бюджет за счет земельных платежей - земельного налога и арендной платы, как на один из наиболее важных

вопросов при управлении земельными ресурсами населенных пунктов [10]. Также, достижение наиболее равновесной стоимости земельных участков увеличивает уровень их ликвидности как для собственников и потенциальных инвесторов с одной стороны, так и муниципалитета - с другой. При использовании подхода учитывается действие экономических законов и природных условий, влияние землеустроительных решений на состояние земли как средства производства, имущества и товара и условие функционирования системы городского землепользования.

Правовой подход основан на регулировании земельно-имущественных отношений, возникающих при возникновении либо передачи прав собственности в рыночных условиях посредством управления земельными ресурсами. Соблюдение режимов использования земель, согласно их градостроительных регламентов позволит избежать правовых разногласий и повысить устойчивость землепользований³.

Обеспечение необходимого уровня условий проживания населения, являющейся одной из первоочередных задач руководства населенных пунктов, непосредственно зависит от степени эффективности землепользования. Целесообразность проведения мероприятий по совершенствованию и развитию землепользования населенных пунктов системным подходом выражается критериями эффективности, сущность которых заключена в выявлении таких управленческих решений, которые позволили бы использовать земельные и иные ресурсы населенного пункта на всех уровнях градостроительного регулирования наиболее рационально и эффективно.

Таким образом, землепользование населенных пунктов представляет собой систему использования земель в условиях населенного пункта, представленную земельными участками, кварталами, микрорайонами, районами и другими единицами, образованными системным научно-методическим подходом взаимосвязанных факторов: экономического,

³ F-R Bernard, Sébastien Ellie, « Risques naturels, urbanisme et responsabilités », Le Monde, www.lemonde.fr

правового, градостроительного, экологического, социального, в целях ведения общественно-производственной деятельности населения.

В земельном законодательстве до принятия Федерального закона №171 можно было отметить некоторую недоработанность используемой нормативно-правовой базы для регулирования земельных взаимоотношений. Сейчас Земельный кодекс РФ включает в себя полный список полномочий органов муниципального самоуправления с целью обеспечения надлежащего контроля и увеличения основного объема финансовых поступлений от использования земель, находящихся на территории муниципалитетов[43, с. 78].

Орган муниципального самоуправления имеет полномочия по распоряжению земельными участками не только оказывающихся объектом собственности муниципалитета, но и земельными участками, на которые не разграничивалась государственная собственность, что позволяет расширить сферу возможностей муниципальных образований.

Во время проведения анализа мероприятий «Земельной реформы» обнаружены преимущества вводимого порядка предоставления земельных участков, а конкретно:

- исключается процедура принятия каких-либо решений о выделении земельных участков, что позволило упростить процедуру предоставления земельных участков, сократить сроки изучения поступающих обращений заявителей;

- исключается процедура предварительного согласования места расположения объектов, что позволило добиться прозрачности во время предоставления земельных участков, выполнения норм Федерального закона «О защите конкуренции», исключить лоббирование различных интересов отдельных граждан и предприятий.

- установлены ситуации предоставления отдельных участков земли без организации торгов (в аренду, безвозмездно, в собственность), что учитывает интересы отдельных групп лиц, имеющих такое право;

-введены определённые сроки во время предоставления земельных участков в рамках договора аренды, что позволяет ограничить землепользователя и дисциплинировать, например, при предоставлении земельного участка для строительных работ;

- добавлен порядок предоставления сформированного участка и участка без точно установленных границ;

-введены сроки принятия всех решений органов муниципального самоуправления;

-определены основания для отказа в области принятия всех решений;

-исключается решение о формировании участка в виде дублирующего решения об утверждении схемы;

-исключается подготовка с последующим согласованием акта выбора отдельного участка земли.

Как говорилось ранее, появившаяся процедура изъятия земельных участков для государственных и муниципальных потребностей существенно расширила полномочия органов муниципального самоуправления, так существенная часть предложенных участков земли не эксплуатируется, или используется без учёта их категории и разрешённого использования. Подобная процедура предоставляет возможность выделить изъятые земельные участки другим лицам, у которых есть намерение осуществить какой-нибудь вид деятельности на них, а органу муниципального самоуправления – повысить доходные поступления в местный бюджет[30, с. 34].

Отметим, что главные основания для осуществления изъятия участков земли на российской территории отличаются от соответствующих оснований для изъятия за границей.

Так, основаниями для изъятия в России выступают:

- выполнение международных обязательств России;

- размещение каких-либо объектов в случае отсутствия иных вариантов, включая линии электропередач и иные объекты энергетики,

железных и автомобильных дорог, трубопроводов, объектов безопасности и обороны;

- недропользование, формирование особоохраняемых природных территорий;

- другие обстоятельства в предусмотренных федеральными законами ситуациях.

При этом самыми характерными основаниями для изъятия за границей выступают:

- потребность в изъятии с целью обеспечения дальнейшего общественного развития, развития путей сообщения, сохранения отдельных памятников и объектов природы, если сопутствующее решение принимается уполномоченным Министром (Англия, Австралия, Канада и т.п.);

- потребность в обеспечении функционирования различных объектов транспорта, энергетики, промышленности, объектов социального назначения (больницы, школы, церкви и т.д.), памятников и охраны окружающей среды), строительства доступного по цене жилья.

В то же время в США, Швеции, ФРГ, Испании и ряде иных государств предусматривается использование правила, по которому в случае изменения разрешенного использования земельных участков застройщик передаст безвозмездно муниципальному образованию до 25% территории для строительства дорог и объектов социальной инфраструктуры. В ФРГ, Норвегии и Швеции постоянной практикой выступает формирование компенсационных фондов для людей, у которых изъятии недвижимость [43, с. 78].

Остановимся на рассмотрении ещё одной важной проблемы, появившейся на стадии реформирования земельного законодательства – проблемой оспаривания итогов определения кадастровой стоимости различных объектов недвижимости.

Итоги определения кадастровой стоимости объекта недвижимости могут оспариваться заявителем, а после 15.09.2015 – административным истцом через суд с помощью предъявления требований, приведённых на рисунке 3.

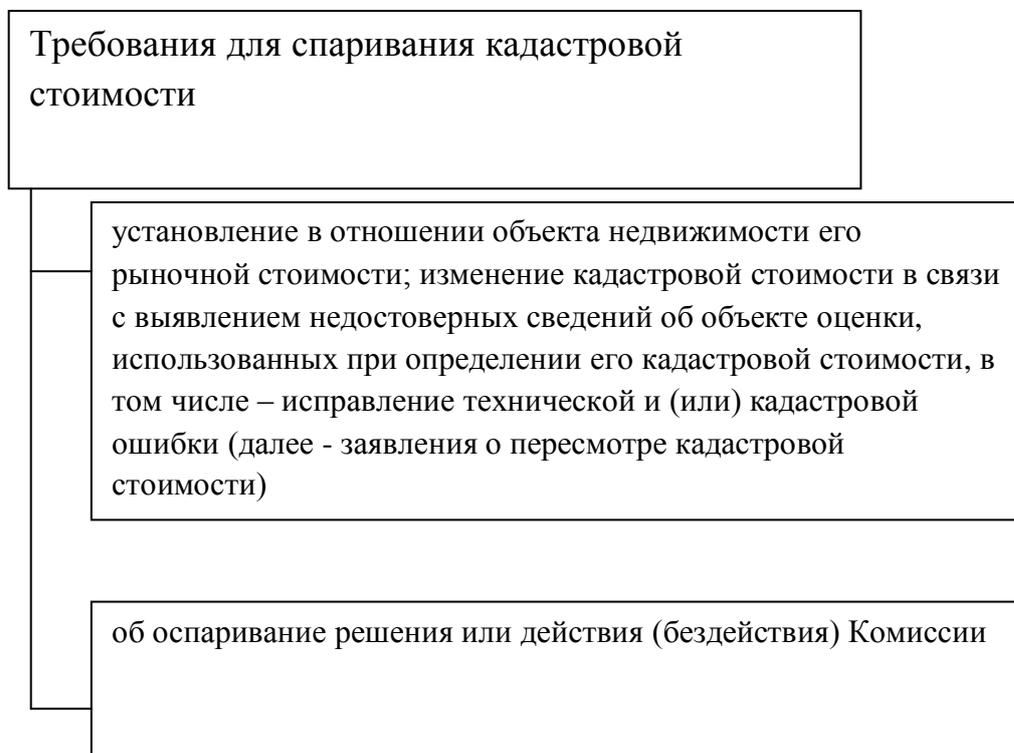


Рисунок 3 – Требования для спаривания кадастровой стоимости

Судебная практика, сформировавшаяся в Краснодарском крае, демонстрирует, что установленная кадастровая стоимость становится ниже на основании судебного решения или решения Комиссии на основе предоставленных отчётов об оценке оспариваемого объекта недвижимости; она может оказаться сниженной вплоть до десяти раз, что в результате существенно уменьшает и доходные поступления в муниципальный бюджет.

В отдельных ситуациях, считаем, что органами муниципального самоуправления должны предоставляться в судебные заседания или на изучение в Комиссии альтернативные отчёты, выступающие доказательством занижения рыночной стоимости оспариваемого объекта. Подобный метод

поможет не допускать массовых обращений со стороны заявителей с соответствующими претензиями и исключить сокращение стоимости объектов в виде одного из проявлений злоупотребления собственным правом.

Итак, с добавлением изменений в некоторые законодательные акты и Земельный кодекс РФ полномочия органов муниципального самоуправления расширены и оказываются достаточными для успешного управления земельными ресурсами в пределах собственных территорий, остается только обеспечить их надлежащую реализацию, добросовестно, открыто и прозрачно.

1.3 Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений

Земля является особым объектом управления, в т.ч. и органами муниципального самоуправления, одним из ключевых экономических ресурсов муниципалитета, обладает двойственной природой, выражающейся, во-первых, в том, что земля является природным ресурсом и физической подосновой муниципалитета, а во-вторых – стоимостью [5].

В статье 1 Земельного кодекса РФ, принятого 25.10.2001 № 136-ФЗ, устанавливаются главные принципы земельного законодательства, одним из которых в соответствии с подпунктом 1 статьи 1 выступает учёт значения земли в виде основы жизнедеятельности человека, по которому регулирование отношений в области использования и охраны земли производится на основе представлений о земле, приведённых на рисунке 5.

Органы муниципального самоуправления могут также принимать участие в различных земельных отношениях:

во-первых, в виде органов публичной власти, обладающих конкретными полномочиями в области управления землей, находящейся на территории муниципалитета.

Во-вторых, органы муниципального самоуправления управляют и распоряжаются участками земли, имеющимися в собственности муниципалитета.

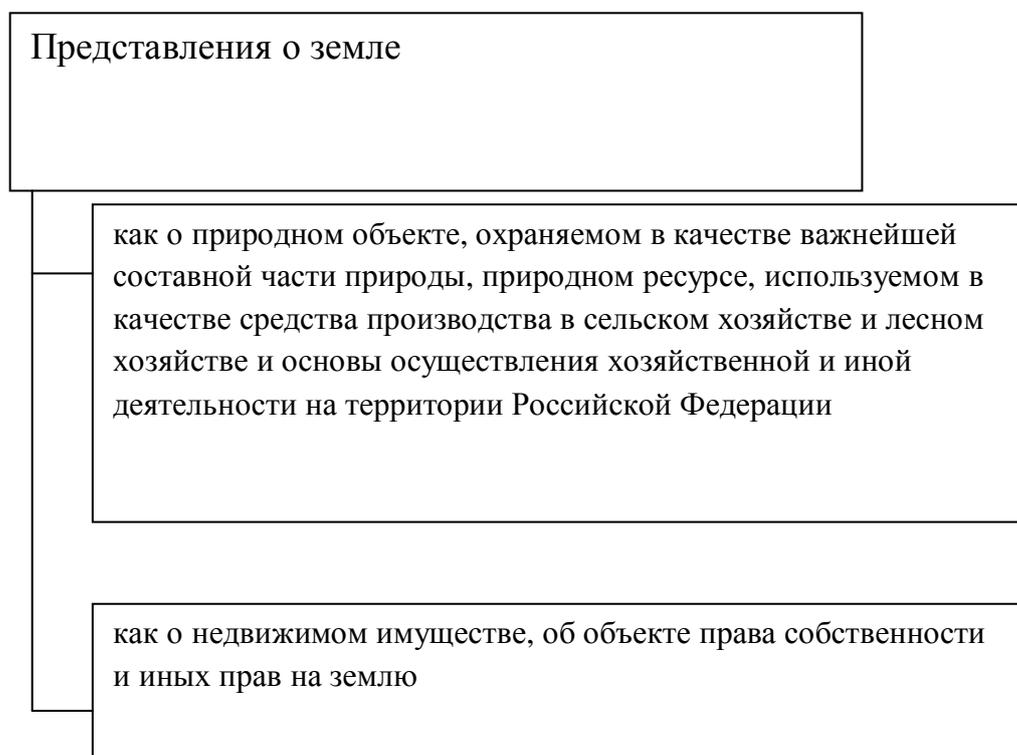


Рисунок 4 – Представления о земле

Поэтому следует различать такие понятия, как:

- 1) земли, включённые в состав территории муниципалитета;
- 2) земли, имеющиеся в собственности муниципалитета.

Например, ст. 11 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ предусматривает, что территорию поселения образуют земли, приведённые на рисунке 6.

- территории классического природопользования жителей соответствующего поселения;
- рекреационные земли;
- земли для дальнейшего развития поселения [6].

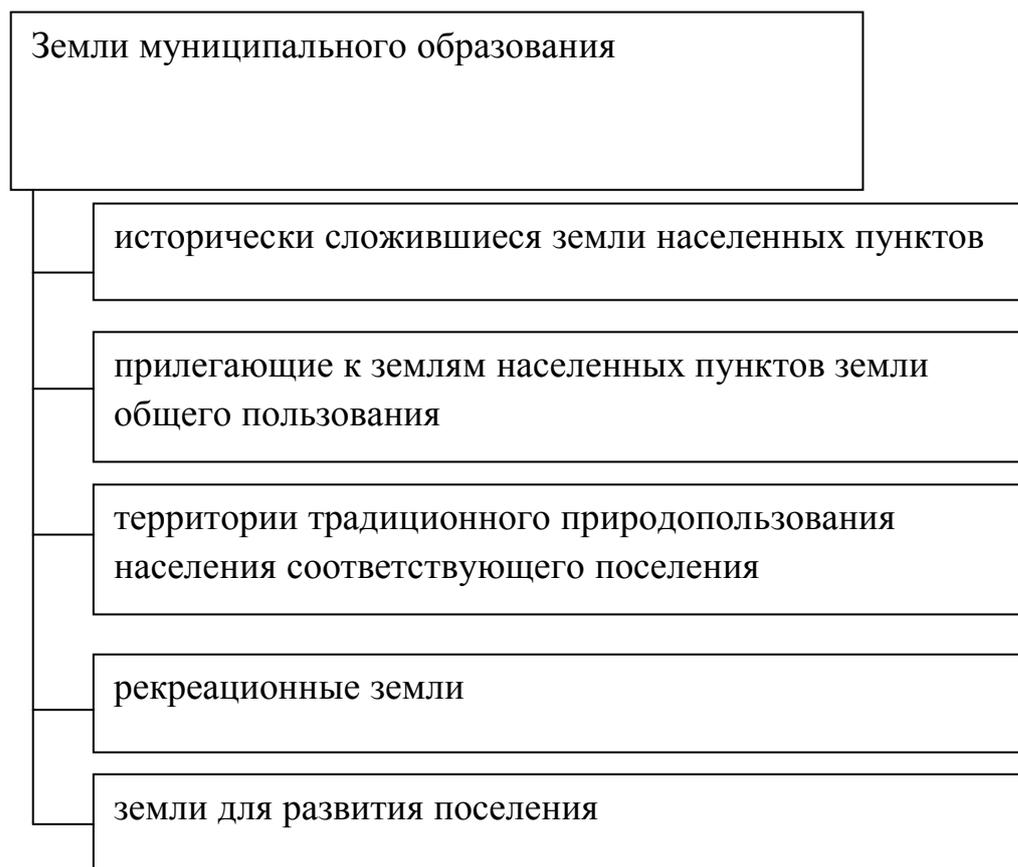


Рисунок 5 – Земли муниципального образования

Большинство земельных участков поступает в собственность муниципалитетов в ходе разграничения государственной собственности на землю, закрепленного в статье 3.1 Федерального закона РФ от 25.10.2001 № 137-ФЗ.

На основании статьи 130 Конституции РФ закреплено за муниципальным самоуправлением обеспечение самостоятельности при решении со стороны населения различных вопросов муниципального значения, пользование, владение и распоряжение собственностью муниципалитета [2]. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ конкретизирует упомянутые в Конституции РФ полномочия органов муниципального самоуправления в сфере земельных взаимоотношений в соответствии с типом муниципалитета. Например, к полномочиям органов муниципального самоуправления в сфере земельных отношений города

Краснодар, относящегося к городским округам, на основании указанного выше Федерального Закона № 131-ФЗ относятся:

- 1) владение, распоряжение и пользование имуществом, имеющимся в муниципальной собственности городского округа;
- 2) принятие генеральных планов городского округа, правил застройки и землепользования;
- 3) принятие подготовленной на основании генеральных планов городского округа документов, связанных с планировкой территории;
- 4) принятие муниципальных нормативов в области градостроительного проектирования муниципалитета;
- 5) организация информационной системы обеспечения градостроительной деятельности, выполняемой на территории муниципалитета;
- 6) резервирование земель и изъятие участков земли в пределах городского округа для муниципальных потребностей;
- 7) организация земельного контроля на местном уровне в пределах городского округа [6].

Органом муниципального самоуправления города Краснодар, осуществляющим полномочия в сфере использования земли, выступает Администрация муниципалитета, которая, в соответствии с уставом города Краснодар, принятого решением городской Думы Краснодара от 21.04.2011 N 11 п.6:

- 1) должна обеспечить выбор и формирование участков земли из земель, имеющихся в муниципальной или государственной собственности;
- 2) выполняет перевод земель или участков земли в составе подобных земель из одной категории в иную и отнесение земель или участков земли в составе подобных земель к конкретной группе земель;
- 3) занимается управлением и распоряжением земельными участками, имеющимися в муниципальной собственности;

4) выполняет резервирование и изъятие участков земли для муниципальных потребностей;

5) подготавливает основные правила землепользования и осуществления застройки территории города Краснодар;

6) подготавливает и реализует муниципальные программы охраны и использования земель;

7) организывает местный земельный контроль;

8) подготавливает порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий муниципального значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий муниципального значения города Краснодар на основании федерального законодательства и законодательства в Краснодарского края. Примером является Природная рекреационная зона «Лесопарк Краснодарский», которая утверждена: Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 21 декабря 2017 года № 1013 «О создании особо охраняемых природных территорий регионального значения, природных рекреационных зон :»Урочище Красный Кут» и «Лесопарк Краснодарский», «Парк стадиона Кубань». Границы утверждены: Постановлением главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 21 декабря 2017 года N 1013 «О создании особо охраняемых природных территорий регионального значения, природных рекреационных зон: «Урочище Красный Кут» и «Лесопарк Краснодарский», «Парк стадиона Кубань». Охранные обязательства: нет, Площадь: 78,7 га

9) осуществляет владение, распоряжение и пользование лесными участками, имеющимися в муниципальной собственности города Краснодар;

10) осуществляет другие полномочия на основании федерального законодательства и законодательства Краснодарского края [4].

Рассмотрим особенности электронной подачи заявлений на государственный кадастровый учет земельных участков и регистрацию прав на них органами местного самоуправления.

С 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», пришедший на смену Федеральному закону от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и Федеральному закону от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости». Новый Федеральный закон в ст.18 предусматривает подачу заявлений в форме документов на бумажном носителе через многофункциональный центр (МФЦ), посредством почтового отправления или в форме электронных документов и (или) электронных образов документов. Однако стоит отметить, что в п.6 вышеуказанной статьи имеется ссылка на Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который касается оказываемых многофункциональными центрами муниципальных услуг. Согласно п.3 ст.2 Закона №210-ФЗ заявителем является физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители, обратившиеся в орган, предоставляющий государственные услуги, или в орган, предоставляющий муниципальные услуги. Органы местного самоуправления не являются заявителями при получении государственных и муниципальных услуг и, в связи с этим не могут обращаться в МФЦ. Поэтому с заявлениями на государственный кадастровый учет и государственную регистрацию прав на земельные участки органы местного самоуправления могут обращаться исключительно в электронном виде, с помощью Интернет-портала государственных и муниципальных услуг, официального сайта Росреестра, или иных информационных технологий взаимодействия с органом регистрации прав.

Для муниципальных органов основным инструментом подачи заявлений в электронном виде является официальный сайт

Росреестра, который предназначен для обеспечения информационного взаимодействия органов местного самоуправления с органами кадастрового учета и регистрации прав. Кроме того, указанный Интернет-ресурс позволяет получить следующие электронные услуги по земельным участкам:

1. Представление заинтересованным лицам:

- общедоступных сведений государственного кадастра объектов недвижимости в режиме online;

- официальной информации об основных характеристиках и зарегистрированных правах на земельные участки по установленной форме;

- выписки из Единого государственного реестра недвижимости о кадастровой стоимости земельного участка, о переходе прав на земельный участок, либо о содержании правоустанавливающих документов на объект недвижимости;

- иных производных кадастровых документов (включая информационные, статистические и аналитические материалы, созданные посредством получения сведений из каталогов земельных участков и дежурных кадастровых карт кадастровых кварталов).

2. Проверка документов, представляемых для проведения государственного кадастрового учета земельных участков.

3. Государственный кадастровый учет земельных участков, а также прием и регистрация документов, необходимых для государственной регистрации прав на вновь созданные объекты недвижимости.

4. Получение информации о ходе исполнения государственного кадастрового учета земельного участка и регистрации права на него посредством проверки состояния запроса online (уведомление о приостановке или об отказе в государственном кадастровом учете и регистрации прав на объект недвижимости, получение выписки из Единого

государственного реестра недвижимости (ЕГРН) об основных характеристиках объекта недвижимости в случае выполненной заявки).

Для технической реализации подачи документов для постановки на кадастровый учет и регистрацию права муниципальной собственности на земельный участок, а также осуществления запросов на получение сведений из ЕГРН органу местного самоуправления необходимо:

1. Получить сертификат ключа электронной подписи в удостоверяющем центре;
2. Установить специализированное программное обеспечение

КриптоПро, с помощью которого осуществляется формирование и проверка цифровой подписи в электронных документах;

3. Иметь программное обеспечение для формирования электронных документов, пакетов электронных документов в требуемом формате: в частности, PDF-документов, межевого плана.

Перед подачей заявления в электронном виде на государственный кадастровый учет и регистрацию права собственности на земельный участок органом местного самоуправления собирается пакет документов: межевой план в виде электронного документа в формате XML, подготовленный и подписанный усиленной квалифицированной электронной подписью (УКЭП) кадастрового инженера в соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 08.12.2015 № 921 «Об утверждении формы и состава сведений межевого плана, требований к его подготовке», другие

правоустанавливающие документы в виде электронных образов документов в формате PDF-файлов, которые заверяются УКЭП уполномоченного лица, подписавшего данный документ на бумажном носителе.

Следующим этапом регистрации земли является проверка документов на соответствие утвержденному формату, которая осуществляется с помощью сервиса Интернет-портала Росреестра - «Проверка электронного документа», позволяющего выявить ошибки в электронных

цифровых подписях документов до подачи заявления. И далее формируется электронное заявление на единую процедуру кадастрового учета и регистрации прав на земельный участок по форме, размещенной на официальном сайте, с прикреплением подготовленного пакета документов, подписывается электронной цифровой подписью (ЭЦП) уполномоченного лица и отправляется в орган кадастрового учета с присвоением уникального номера, который представляет собой расписку в получении документов на учет и регистрацию. По данному номеру можно проверить статус запроса через сервис «Проверка состояния запроса online», а именно: «Создана», «На проверке», «В работе», а также получить информацию по окончании рассмотрения заявки - «Приостановлена» или «Выполнена».

На указанный в заявлении адрес электронной почты поступят от органа кадастрового учета протоколы проверки документов на соответствие формальным требованиям, а также уведомления о решении органа кадастрового учета и при необходимости электронный документ (выписка, кадастровый план территории, кадастровый паспорт).

На протяжении последних 5-7 лет, как органы местного самоуправления, так и органы кадастрового учета показывают обоюдную заинтересованность в электронном «безбумажном» взаимодействии. Поэтому с каждым годом увеличивалось число поданных электронных заявок на государственный кадастровый учет и регистрацию прав на земельные участки органами местного самоуправления. Однако были выявлены объективные причины, тормозящие дальнейшее развитие электронного взаимодействия, приводящие к приостановкам и отказам, среди них:

- отсутствие технических возможностей у кадастровых инженеров (в том числе современной техники), необходимого программного обеспечения и технических средств для перевода документов в электронный

формат, не позволяющие корректно считывать и отображать представленные электронные документы в органах кадастрового учета;

- отсутствие правоустанавливающих документов на земельный участок;

- допущены ошибки при подаче заявления: приложенные правоустанавливающие документы не заверены УКЭП; форма заявления не соответствует приложенным документам, не указано изменение определенной характеристики; доверенность не соответствует требованиям законодательства Российской Федерации;

- недоработанность официального сайта Росреестра, не позволяющая кроме постановки на государственный кадастровый учет объектов недвижимости подавать заявления на учет текущих изменений характеристик существующих земельных участков, снятие с кадастрового учета прекративших существование земельных участков, предоставление дополнительных документов на кадастровый учет и прекращение кадастрового учета;

- отсутствие УКЭП у муниципальных структурных подразделений органов местного самоуправления.

Несмотря на вышеуказанные трудности в электронном взаимодействии органов муниципальной власти с органами кадастрового учета, работы по подаче заявлений в электронном виде не прекращаются:

- во-первых, ведется работа по установке сертификатов ключей ЭЦП в муниципальных органах, приобретаются сертифицированные криптопровайдеры;

- во-вторых, ведется работа по повышению правовой грамотности муниципальных служащих, участвующих в межведомственном взаимодействии;

Таким образом, к концу 2017 года были достигнуты определенные результаты: процент электронных заявок на единую процедуру государственного кадастрового учета и государственной регистрации прав на

земельные участки составил 90% от общего числа поданных заявлений. Подготовка документов кадастровыми инженерами для постановки объектов недвижимости на кадастровый учет и последующей их регистрации приобретает закономерный юридический характер, повышается ответственность и правовая грамотность муниципальных служащих, которые занимаются постановкой земельных участков на кадастровый учет и регистрацию прав.

Итак, полномочия органов муниципального самоуправления в области регулирования и реализации земельных отношений можно поделить на 2 категории: во-первых, на сферу взаимоотношений, где органы муниципального самоуправления имеют право свободно распоряжаться и управлять землей, имеющихся в собственности муниципалитета, во-вторых, на полномочия, связанные с распоряжением и управлением не принадлежащими муниципалитету земельными участками, на основании действующего в России законодательства. Компетенция органов муниципального самоуправления в сфере использования и охраны земель сейчас установлена и детализирована с помощью федерального и регионального законодательства, Уставов муниципалитетов.

2. Проблемы деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель

2.1 Проблема изъятия земель для муниципальных нужд

Мы привыкли к тому, что право собственности абсолютно, и его защита прямо гарантируется Конституцией РФ, однако возникают случаи изъятия земель для муниципальных нужд.

При регулировании данного института важно сочетать законные интересы общества и граждан, что достигается лишь путем сбалансированного правового регулирования. Данный вопрос является предметом повышенного внимания как со стороны отечественного законодателя, так и международной общественности. Так, "Конвенция о защите прав человека и основных свобод" включает в себя важную гарантию, в соответствии с которой никого нельзя лишить собственного имущества иначе как в целях соблюдения интересов общества и на условиях, указанных в законах и в общих принципах международного права[4].

Что касается национального права, то до начала действия Федерального закона "О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", в Земельном кодексе РФ (далее – ЗК РФ) имелась только 55 статья, предусматривающая самые общие правила по поводу изъятия участков земли для муниципальных и государственных потребностей, отсылая к нормам гражданского законодательства в части подробной регламентации этих вопросов. При реализации масштабных проектов, например, Олимпиады в Сочи и саммита АТЭС, издавались серии законов, посвященных данному вопросу, что вызывало перегруженность нормативной базы. Поэтому государство аккумулировало полученный опыт – в ЗК РФ была введена отдельная глава, регулирующая вопросы изъятия земель. Она детально описывает основания и процедуру изъятия земельных участков.

Вместе с тем, изменениям подверглась и терминология: если ранее изъятие земли для публичных нужд фигурировало в различных законах как «изъятие, в том числе путем выкупа», то теперь в текстах нормативных актов термин «выкуп» заменён на «возмещение». В результате этого, нормы об изъятии земель приведены в соответствие с общеправовыми принципами и нормами высшей юридической силы. Так, в статье 35 Конституции РФ принудительное отчуждение имущества для государственных нужд обусловлено именно предварительным и равноценным возмещением [10, с. 13](а не выкупом).

Вместе с тем, новыми нормами предусмотрена строго регламентированная и ограниченная сроками система оснований и порядка изъятия земли. В свою очередь, она создает барьеры для злоупотребления правом как со стороны государственных и муниципальных органов, так и правообладателей земельных участков.

Как и до внесения соответствующих поправок, решение об изъятии отдельного участка земли для муниципальных и государственных потребностей может приниматься федеральными и региональными органами исполнительной власти или органами муниципального самоуправления. В то же время теперь такие органы могут принимать определённое решение об изъятии в рамках собственной инициативы, но и в соответствии с ходатайством государственных унитарных организаций, государственных заведений, субъектов естественных монополий, недропользователей и других предприятий. Список подобных предприятий устанавливается Постановлением Правительства РФ от 06.05.2015 № 442.

Изменения затронули и сроки принудительного изъятия земельных участков. До этого предполагалась обязанность органа, который принял решение об изъятии участка земли, не позже чем за 12 месяцев до предстоящего изъятия в письменном виде оповестить собственника участка, а выкуп до окончания года с момента получения соответствующего уведомления допускался исключительно с согласия самого собственника. В

настоящее время предусмотрена обязанность не только оповестить правообладателя участка земли о принятом решении по поводу изъятия, но и отправить ему проект соглашения. Если правообладатель откажется от его заключения, то иск о принудительном изъятии не может подаваться раньше, чем до окончания 90 суток с момента получения правообладателем соглашения. Безусловно, в настоящее время крупномасштабные проекты станут реализовываться значительно более быстрыми темпами. В то же время, на наш взгляд, за счёт внесения поправок баланс интересов смещён в сторону государства. С упрощением процедуры и уменьшением сроков согласования положение собственников и иных правообладателей существенно ухудшилось. Кроме того, частные интересы умаляются тем, что если правообладатель по каким-либо причинам не получил соглашение, а органы государственной власти или местного самоуправления совершили все действия, возложенные на них п. 10 ст. 56.6 ЗК, в частности, обеспечили размещение решения об изъятии в официальных печатных изданиях и его опубликование на сайте уполномоченного органа в сети «Интернет», то земельный участок подлежит принудительному изъятию. Так, администрация муниципального образования обратилась с иском к К. о выкупе земельного участка для строительства мостового перехода. В ходе судебного разбирательства ответчик утверждал, что не получал уведомление. В то же время муниципальная администрация предоставила доказательства того, что письменное уведомление о принятии решения об изъятии земельного участка отправлялось К. по месту его проживания, в то же время за получением письма он не пришёл. Из-за этого суд сделал вывод о том, что отсутствие подобающего контроля со стороны ответчика за приходящей корреспонденцией оказывается риском для него самого, и все отрицательные последствия возложены на К. Нарушений в исполнении истцом своей обязанности по уведомлению ответчика суд не усмотрел и удовлетворил иск [5, 45].

Значительная часть исков граждан и организаций касается компенсации убытков, причиненных вследствие незаконного изъятия. На основании статьи 281 ГК РФ, во время определения величины возмещения при изъятии участка земли для муниципальных или государственных потребностей в него добавляются рыночная стоимость участка земли и убытки, нанесённые изъятием подобного участка земли, в том числе в виде упущенной выгоды [2].

Однако существует множество примеров, когда правоприменители пренебрегают данной нормой. В этом случае правообладатели земельных участков находятся под надежной защитой государства, и даже отсутствие решения об изъятии или невыполнение процедуры само по себе не приводит к лишению их права на компенсацию понесённых убытков, связанных с фактическим лишением имущества. Например, И. решила обратиться в суд с иском к администрации муниципалитета о взыскании компенсации за убытки, нанесённые фактическим изъятием участка земли для целей строительства автодороги. Судом установлено, что в соответствии с решением муниципальной администрации участок земли, принадлежащий И. на праве собственности, предоставили обществу для целей застройки микрорайона без использования соответствующей процедуры изъятия. На период изучения дела на упомянутой территории размещена автомобильная дорога. При подобных обстоятельствах суд решил удовлетворить исковые требования И. о взыскании за счёт муниципалитета убытков, причинённых неправомерными действиями органа муниципального самоуправления, в виде рыночной стоимости участка земли [5, с. 45].

Кроме того, государство гарантирует право возмещения убытков лицам, владеющим участком земли, имеющимся в муниципальной или государственной собственности, на законном основании (право пожизненного наследуемого владения, бессрочного (постоянного) пользования, право, основанное на соглашениях об аренде или о безвозмездном пользовании). Например, общество с ограниченной

ответственностью решило обратиться в арбитражный суд с иском к администрации муниципалитета о взыскании убытков, нанесённых изъятием из-за реконструкции автодороги взятого в аренду участка земли. Во время изучения дела было обнаружено, что истец не получил равноценного предварительного возмещения. При решении этого спора суд полагался на тот момент, что в соответствии с положениями статей ЗК РФ прямо урегулирован выкуп участка земли не только у его собственника, но и у другого законного владельца. В то же время правообладатель может потребовать компенсации убытков, величина которых при возникновении спора устанавливается судом.

Исходя из этого, исковые требования были в полной мере удовлетворены [5, с. 46].

Проанализировав судебную практику, мы пришли к выводу, что иногда приходится пренебрегать интересами частных лиц для достижения общественного благополучия. Однако не стоит забывать, что общество существует не само по себе, а ради членов, его составляющих; условия жизни должны быть удобными и благоприятными для отдельно взятого человека - следовательно, общественный интерес есть совокупность интересов частных лиц, составляющих данное общество [6, с. 10].

2.2 Изъятие сельскохозяйственных земель муниципальными органами власти

Для выявления нарушений осуществляется государственный земельный надзор и соответствующие почвенные обследования (экспертизы) в предусмотренном порядке. Такие мероприятия производятся Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии. По упомянутым критериям участок могут изъять не только у сельскохозяйственного товаропроизводителя. В то же время следует отметить, что присутствие одного или двух из пяти упомянутых показателей

упомянутом выше Постановлении Правительства мало для изъятия земельного участка.

Постановлением Правительства РФ от 22.07. 2011 № 612 утверждены критерии лишь для значительного сокращения плодородия почв. Критерии существенного ухудшения экологической обстановки есть в Положении о консервации земель с изъятием их из оборота, принятом Постановлением Правительства РФ от 02.10. 2002 № 830, в соответствии с которым допускается консервация земель, которые подверглись отрицательным (вредным) воздействиям.

Второй ситуацией принудительного изъятия участка у собственника за какое-либо нарушение законодательства об использовании земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, выступает неиспользование подобного участка земли для организации сельскохозяйственного производства или осуществления другой, связанной с сельскохозяйственным производством деятельности на протяжении трех и более пяти лет подряд, со дня появления у такого собственника права собственности на участок земли.

Изъять такой участок допускается лишь в той ситуации, когда у него всё время на протяжении, по меньшей мере, пяти лет (три года неиспользования плюс два года на освоение) был один собственник. Если же спустя пять лет собственник участка выполнил его отчуждение иному лицу, в том числе в случае наложения административного штрафа с предписанием начать надлежащее использование участка, то у нового «дружественного» собственника участок могут изъять тоже при условии, что он не решил воспользоваться им для сельскохозяйственного производства больше пяти лет. После этого участок снова могут передать исходному собственнику. Законодательство не предусматривает какой-либо запрет на отчуждение участка на протяжении конкретного срока после его покупки в собственность. В связи с этим в ходе «цепочки» сделок по изменению собственников участка он может не эксплуатироваться и не может забираться десятилетиями. На основе этого последующие положения Федерального

закон можно использовать в ситуации, когда после назначения определённого административного наказания у участка не поменялся собственник.

Неопределенность будущего публичного собственника изъятого участка связана с нормой статьи 80 Земельного кодекса РФ. В соответствии с этой нормой, фонд перераспределения земель формируется с помощью участков земли из земель, обладающих сельскохозяйственным назначением и направляемых в такой фонд при покупке Российской Федерацией, регионом страны либо муниципалитетом права собственности на участок земли по основаниям, предусмотренным федеральными законами. За счёт этого предусматривается, что участки фонда перераспределения земель сельскохозяйственного назначения не оказываются в собственности конкретного публичного образования. В то же время субъект РФ (его орган) не может купить участок в собственную собственность, так как он выступал организатором торгов по его реализации, а участок не обладает собственником и в связи с этим его не у кого покупать. В таких условиях необходимо, чтобы орган государственной власти субъекта РФ (Росреестр) предложил приобрести участок по исходной цене предмета торгов в муниципальную собственность муниципалитету, на территории которого располагается участок. В то же время, муниципалитет может, но не обязан его приобретать.

В настоящее время у уполномоченных органов государственной власти и органов муниципального самоуправления какая-либо заинтересованность в изъятии земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, у их нерадивых собственников для обеспечения охраны земли почти сводится к нулю. Это связано с тем, что средства, полученные от реализации участка, будут выплачены бывшему собственнику за минусом самой процедуры подготовки и осуществления торгов. Для повышения мотивации изъятия для обеспечения охраны земли, законодателю, видимо, нужно пересматривать эту процедуру и средства от реализации участка выплатить не бывшему

собственнику, а отправить в бюджет РФ, субъекта РФ или муниципалитета. За счёт этого удастся полностью реализовать механизм компенсации вреда – принудительное взыскание ущерба, нанесённого экологическим правонарушением.

Этот закон в соответствии с буквальным содержанием предусматривает изъятие участка лишь у собственника вне зависимости от того, кем совершено правонарушение. Как отмечено экспертами, положения статьи 6 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» могут использоваться по отношению к собственнику, если его участок не обременяется правом пользования иного лица, и земельное правонарушение совершает сам собственник. К примеру, участок имеется в частной собственности одного человека и отдан в аренду иному человеку, который совершает какое-либо земельное правонарушение. Вины собственника в правонарушении его арендатора нет. В связи с этим, если правонарушение совершено не собственником, а арендатором, то только на арендатора могут возлагаться финансовые взыскания, обязанность приведения участка в предыдущее состояние и прекращение права аренды с помощью досрочного расторжения договора аренды. В интересах самого собственника участка в договоре аренды указать, что соответствующие обязанности возлагаются на арендатора.

Ещё один важный момент в области правового регулирования прекращения права собственности в связи с нарушением законодательства об использовании земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, оказывается то, что подобные нормы направляются только на земли, отнесённые к этой категории, и не регулируют какие-либо правоотношения собственников земель, которые входят в состав огороднических, садоводческих и дачных некоммерческих объединений людей. Нормы, регулирующие подобные правоотношения, установлены в Федеральном законе от 15.04.1998 № 66-ФЗ и в Земельном кодексе РФ.

В России сейчас довольно полноценно разработан особый механизм реализации государственного контроля (надзора) в области использования и охраны земель, имеющих сельскохозяйственное назначение. Органы государственной власти в рамках собственной компетенции реализуют правоохранительную форму земельной функции государства, нацеленную на пресечение и предотвращение возникновения правонарушений и преступлений в области охраны и использования земель. Упомянутая форма реализуется прокуратурой, судом, органами исполнительной власти. В существующем законодательстве предусмотрен значительный список правонарушений в области охраны сельскохозяйственных земель и подробно разработан порядок, предусматривающий применение мер ответственности.

В то же время, если затрагивать в целом различные проблемы в области изъятия земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, у их собственников, российское законодательство ориентируется в первую очередь на нереальность выкупа земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, зарубежными лицами, включая зарубежных сельхозпроизводителей. Итак, в Федеральном законе об обороте земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, предусматривается предоставление этих земель зарубежным лицам лишь в форме аренды. Это в первую очередь обусловлено задачей сокращения угрозы продовольственной безопасности России. В то же время на основании упомянутого закона, если в собственности зарубежного лица оказались участок земли из земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, или земельная доля (к примеру, в ходе наследования), они на протяжении года должны отчуждаться собственником.

В отечественном законодательстве преимущественным правом приобретения участков земли (помимо реализации с публичных торгов) наделяются субъекты РФ, или государство в целом, а также органы муниципального самоуправления. Возможность осуществления изъятия в публичную собственность необработанных сельскохозяйственных земель

предполагается законодательством разных государств (Германии, Норвегии, Испании, Франции).

Наделение упомянутым правом именно отдельных органов публичной власти, а не какого-либо общественного института оказалось связанным с незаконченностью формирования гражданского общества на момент принятия Закона об обороте земель. При этом для России на современном этапе, как уже говорилось выше, этот механизм оказался главным регулятором рыночного оборота земель, имеющих сельскохозяйственное назначение.

В целом упомянутые механизмы регулирования изъятия земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, у недобросовестных пользователей получили требуемое развитие.

Таким образом, можно прийти к однозначному выводу, что в настоящее время в отечественном законодательстве чётко прописана сама процедура изъятия земель, имеющих сельскохозяйственное назначение. При этом не предусмотрен порядок изъятия у предприятий и населения невостребованных земельных долей. Об этом же можно говорить по результатам проведения анализа положений Федерального закона № 354-ФЗ от 03.07.2016.

В соответствии с упомянутым Законом, участок земли из земель, имеющих сельскохозяйственное назначение, принудительно может изыматься у его собственника через суд в ситуации, когда на протяжении 3-х и более лет подряд с момента, когда определён факт его неиспользования по целевому назначению, он не применяется для ведения сельского хозяйства или осуществления другой связанной с сельскохозяйственным производством деятельности. В ситуации, когда не было устранено выявленное правонарушение, орган исполнительной власти субъекта РФ в течение двух месяцев с момента поступления нужных материалов должен обратиться в суд с соответствующим требованием об изъятии участка земли и о его реализации с публичных торгов по рыночной стоимости или по

кадастровой стоимости. Если же участок земли был куплен по итогам публичных торгов (на основе судебного решения о его изъятии в связи с неиспользованием), и не используется в соответствии с целевым назначением на протяжении 1 года с момента появления права собственности, то это приводит к наложению административного штрафа на граждан и индивидуальных предпринимателей величиной от 0,1 до 0,3 % кадастровой стоимости участка земли, но не меньше двух тысяч рублей; на юридических лиц - от 1 до 6 % кадастровой стоимости, но не меньше 100 тысяч рублей. Итак, как было установлено, изменения в законодательной базе со временем усложняются в направлении побуждения собственников земли к её успешному использованию и станут реализовываться на практике, но они касаются участков земли, а не земельных долей, которые на местности не оказываются разграниченными.

Законодательные новации, нацеленные на оптимальное использование земельных ресурсов, должны быть подкреплены с помощью экономических мер по формированию подходящих условий для стабильного и успешного развития российского аграрного сектора и повышения спроса на землю для сельскохозяйственных нужд.

Это поможет найти решение не только задачи импортозамещения, но и современных социальных проблем села [11-16], как ключевых приоритетов в области реализации государственной аграрной политики с помощью обеспечения расширенного варианта воспроизводственного процесса в деятельности предприятий аграрного сектора. Соответственно, административный механизм регулирования землепользования окажется эффективным только в случае сочетания с экономическим механизмом.

2.3 Проблемы реализации полномочий органов местного самоуправления в сфере использования и охраны земель

В сфере использования и охраны земель органы местного самоуправления осуществляется муниципальный земельный контроль.

Проводится данный вид надзора и контроля в отношении предприятий, вне зависимости от их организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц и руководителей, индивидуальных предпринимателей, а также граждан. Эти основополагающие пункты предусмотрены статьями 71 и 72 Земельного кодекса РФ.

Четкое определение муниципального земельного контроля до сих пор ни в одном правовом акте не приводилось. Некоторые исследователи предлагают свои определения этого понятия. Например, С.Е. Сурмина предлагает рассматривать муниципальный земельный контроль как комплекс мероприятий органов местного самоуправления по проверке законности использования юридическими лицами земель, имеющих в собственности муниципалитета, государственная собственность на которые не оказалась разграниченной, а также земель, предоставленных предприятиям либо гражданам на праве собственности на основе решения органа муниципального самоуправления, в границах муниципалитета: документальному закреплению итогов проведения проверки и принятию мер по устранению обнаруженных нарушений [5. с. 29].

Данное определение видится слишком сложным и громоздким. Не совсем правильным кажется уточнение относительно того, что деятельность органов местного самоуправления направлена на проведение проверок использования земель. Такая деятельность должна быть направлена также на предотвращение нарушений земельного законодательства. Кроме этого, юридические и физические лица используют землю не только на основе права собственности, но и на основе права аренды, субаренды, а зачастую и безо всякого разрешения. Поэтому нецелесообразно в определении муниципального земельного контроля уточнять, на каком основании лица используют землю.

Полномочия органов в сфере использования и охраны земель условно можно разделить исходя из стоящих перед этими органами задач на полномочия, связанные с предупреждением, выявлением и пресечением

правонарушений. И если функции по выявлению и пресечению нарушений в сфере использования и охраны земель выполняются, то меры по предупреждению нарушений в этой сфере, к сожалению, реализуются не в достаточной степени, что может быть вызвано отсутствием механизма мониторинга состояния земель на предмет их использования.

И.В. Веселков предлагает разделить полномочия по привлечению нарушителей к административной ответственности на две части: «первая из них связана с ответственностью за непосредственные земельные правонарушения, в рамках которой возбуждаются и рассматриваются административные дела. Вторая часть полномочий предполагает, что государственные инспекторы вправе только возбуждать административные дела, передавая их на рассмотрение в иные органы» [10].

К сожалению, в настоящее время ситуация складывается таким образом, что рассматриваемые органы по сути не в состоянии выполнять свои обязанности и в полной мере пользоваться своими правами.

Анализ состояния правовой базы в данной сфере и деятельности органов местного самоуправления на территории Краснодарского края показывает, что в настоящий момент в сфере использования и охраны земель на территории указанного округа правовая база и деятельность органов находятся в состоянии упадка, что приводит к неэффективной работе данных органов.

Большинство законов, постановлений, указов и других нормативных правовых актов, принятых на абсолютно разных уровнях власти, не действует можно даже сказать, что они просто не несут никакой правовой основы в рассматриваемой сфере. Это происходит по нескольким причинам.

Одной из причин сложившейся ситуации является то, что некоторые нормативные правовые акты принимаются без учета социально-экономического состояния в стране. К примеру, постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 369 (далее — Постановление № 369) на практике не используется в силу того, что:

- во-первых, органы, в чьи полномочия входит земельный контроль (надзор), не имеют оборудования, с помощью которого можно определить и доказать признаки неиспользования земельных участков;

- во-вторых, инспекторский состав не имеет необходимых навыков для использования данного оборудования, то есть необходимо обучение работников;

в-третьих, государство, поддерживая такие издаваемые акты, никаким образом на практике их не финансирует и не способствует их дальнейшему развитию. На уровне субъектов и муниципальных образований сами государственные органы в настоящий момент, как, наверное, и в ближайшем будущем, самостоятельно реализовать данный пункт будут не в состоянии.

Из вышесказанного вытекает вторая причина сложившейся ситуации — человеческий фактор и некомпетентность сотрудников указанных органов. Наше законодательство достаточно быстро изменяется, вносятся корректировки в правовые акты, а сотрудники органов власти не успевают осваивать большой поток правовой информации и к тому же не в силах данную информацию правильно понять и начать применять на практике. Денежные средства на обучение и оснащение специальным оборудованием в необходимой мере не выделяются, и когда специалисты начинают разбираться в правовых новеллах, то вносятся новые изменения и дополнения в уже и так отредактированные правовые акты либо издается новый закон, а предыдущий признается утратившим силу. Вследствие этого правовая база знаний сотрудников органов власти остается на таком низком уровне, что на практике их компетентность в определенной сфере оказывается минимальной. Следовательно, уровень пользы деятельности этих работников для людей, которые, обращаясь в конкретный орган власти, ждут помощи не только на словах, но и на деле, является крайне низким.

Перечислив некоторые правовые проблемы, которые возникают при работе специалистов в сфере использования и охраны земель, предложим некоторые решения.

Для начала стоит отметить, что правовые документы, на каком бы они уровне ни были приняты, должны быть своевременными и конкретными. Правовой акт не должен содержать в себе пробелы, причем это касается не только актов в сфере земельного контроля (надзора), но актов в любой другой сфере.

Необходимо прекратить действие всех дублирующих актов путем объединения их в один новый акт.

Отметим, что в последнее время возникла тенденция обращения физических лиц в органы судебной власти с обжалованием постановлений о назначении административного наказания в виде штрафа. И к сожалению, физические лица выигрывают, и административные дела считаются прекращенными. Основные причины такого положения дел — неполнота доказательной базы, неправильно оформленные документы (распоряжение, акт, протокол, постановление), ненадлежащее извещение. Однако закон или другой нормативный правовой акт по вопросам проведения проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации физическими лицами до сих пор отсутствует, хотя он совершенно необходим.

Важно отметить, что существуют правовые проблемы организации и проведения земельного аукциона в российской федерации.

Заключение договора купли-продажи (аренды) земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется на торгах в форме аукциона. 1 марта 2015 года вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее по тексту Земельный кодекс Российской Федерации - ЗК РФ; Гражданский кодекс Российской Федерации - ГК РФ). Данный закон

готовился порядка 5 лет, обобщил практику за последние 25 лет, внес в ЗК РФ 37 новых статей, объединенных в 6 глав, что составляет более одной трети нормативного правового акта. Можно считать, внесенные изменения в законодательство, крупнейшими за последние 14 лет в земельной реформе. Внесенные изменения скорректировали правила подготовки и организации аукциона на право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности, более чётко раскрыли порядок проведения аукциона.

Цель торгов обусловлена в первую очередь тем, что они должны обеспечить соблюдение прав граждан на участие в этой приватизации на аукционах, а также создать результативный и действенный инструмент борьбы с коррупцией и, соответственно увеличить государственные доходы от проведения торгов.

Прежде всего, необходимо отметить то, что ранее согласно Правилами организации и проведения торгов по продаже находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков или права на заключение договоров аренды таких участков, на сегодняшний день утратившим силу, торги проводились в двух формах, а именно аукциона и конкурса. Конкурс проводился в том случае, если была необходимость в установлении собственником земельного участка условий по использованию земельного участка, но на сегодняшний день данная форма торгов не применяется.

Решение о проведение земельного аукциона принимается уполномоченным органом, а также по заявлениям граждан или юридических лиц. Подготовка земельного аукциона осуществляется в несколько этапов:

утверждение схемы расположения земельного участка, при отсутствии проекта межевания территории; подготовка необходимых документов для осуществления государственного кадастрового учета; осуществление государственного кадастрового учета данного земельного участка; получение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-

технического обеспечения; принятие решения уполномоченным органом о проведение земельного аукциона.

По правилам объектом предоставления земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, может выступать лишь индивидуализированный земельный участок. Понятие земельного участка закреплено в статье 6 ЗК РФ, где говорится о том, что земельный участок, как объект права собственности является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи, хотя до изменений 2015 года, земельный участок определялся как часть поверхности земли (в том числе почвенный слой), границы, которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Средством индивидуализации земельного участка в соответствии с изменениями является схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Данная схема представляет собой изображение границ земельного участка на кадастровом плане территории, содержащем площадь такого земельного участка, а в случае образования двух и более участков указываются их условные номера. В законодательстве указывается, что индивидуализация земельного участка посредством составления схемы производится только в случае отсутствия утвержденного проекта межевания территории. Но согласно Градостроительному кодексу, статье 43 проекты межевания территорий составляются только к застроенным и подлежащим застройке территориям. Следовательно, можно сделать вывод о том, что схема расположения земельного участка на кадастровом плане территории в качестве индивидуализирующего земельный участок документа возможна только в случае предоставления земельного участка из земель, на которые не распространяется действие градостроительных регламентов. Пробелом, в проведении земельного аукциона можно считать отсутствие в понятии объекта земельного участка предоставляемого из земель

публичной собственности, требования о том, что участок должен быть незастроенным (свободным). В связи с этим В.А Майборода указывает на то, «что условия формирования земельного участка, подлежащего предоставлению из земель публичной собственности, остались неизменными. То есть в отношении земельного участка должны быть выполнены кадастровые работы и получены технические условия подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения» [3, с. 27]. Таким образом, до сих пор в понятие объекта - земельного участка, предоставляемого из земель государственной или муниципальной собственности, не включено в текст закона требование о том, что предоставляемый из земель публичной собственности участок должен быть свободным от построек. Практикой сделаны выводы о системном толковании норм ЗК, которые в определённой взаимосвязи предусматривают предоставление только свободных от построек земельных участков для целей строительства.

Проведение аукциона предполагает проведение нескольких важных этапов. В завершении проведения аукциона устанавливается обязанность по заключению договора купли-продажи или договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Однако есть вероятность, что победитель аукциона может оказаться в реестре недобросовестных участников аукциона. Если победитель аукциона по истечению 30 дней не подписал и не представил в уполномоченный орган тот или иной договор, то уполномоченный орган в течение 5 рабочих дней со дня истечения этого срока направляет сведения в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти для включения такого победителя в соответствующий реестр. В таком реестре участник будет находиться два года. Таким образом, государство возложило на антимонопольный орган новые административных функций по ведению реестра недобросовестных участников аукциона. С одной стороны в литературе есть

мнения, которые положительно отмечают данные нововведения, с точки зрения борьбы с подставными участниками аукциона, а с другой стороны при применении такого реестра появляется пробел, который связан с отсутствием процедуры исправления технической ошибки. Следовательно, нельзя избежать ошибочного включения участника аукциона в реестр с исправлением такой ошибки, но уже после состоявшегося аукциона, даже и с одним участником.

По общему правилу с 1 марта 2015 года арендатор земельного участка, находящегося в публичной собственности, не имеет преимущественного права на заключение договора на новый срок без проведения торгов (п. 15 ст. 39.8 Земельного кодекса РФ). Вместе с этим законодатель предусмотрел исключение из общего правила. Так, в соответствии с п. 21 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» в случае, если объект незавершенного строительства расположен на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности и право собственности на указанный объект зарегистрировано до 1 марта 2015 года или такой земельный участок предоставлен до 1 марта 2015 года в аренду, собственник указанного объекта может приобрести такой земельный участок в аренду сроком на три года однократно для завершения его строительства без проведения торгов в порядке, установленном статьями 39.14-39.17 Земельного кодекса РФ. Указанные нормы применяются в том случае, если раньше такой земельный участок не предоставлялся любому из предыдущих собственников указанного объекта незавершенного строительства в соответствии с данным пунктом. Однако на практике для предоставления в аренду земельного участка сроком на три года для завершения строительства граждане и организации обращаются, при этом, не зарегистрировав право собственности на объект незавершенного строительства. Более того, в большинстве случаев на предоставленных земельных участках строительство не будет завершено в срок, так как на

момент обращения о продлении договора аренды объекты незавершенного строительства обладают низким процентом готовности (от 4 до 10%). В таких случаях, руководствуясь ЗК РФ, орган местного самоуправления или орган государственной власти отказывает в продлении договора аренды для завершения строительства. Однако при обжаловании таких отказов в судебном порядке суд удовлетворяет требования арендаторов и определяет обязать органы местного самоуправления или органы государственной власти заключить договор аренды земельного участка для завершения строительства сроком на три года, несмотря на то, что право собственности на объект незавершенного строительства у арендатора земельного участка отсутствует. Исходя из практики, важно отметить, что при вынесении таких решений суды руководствуются следующим. Из смысла 35 статьи ЗК РФ не допускается необоснованный отказ в предоставлении земельного участка в аренду для целей строительства или в продлении договора аренды в случае, если строительство не завершено в течение первоначального срока аренды. Данная позиция направлена на защиту добросовестных застройщиков, которые лишены возможности завершить строительство объекта в рамках первоначального срока действия договора аренды земельного участка по объективным и не зависящим от арендатора обстоятельствам. Данный правовой механизм подлежит применению судом вне зависимости от определённых правил прекращения арендных правоотношений, регламентированных статьями 45, 46 Земельного кодекса РФ. Решение суда по таким искам часто зависит от правильной юридической оценки ситуации, от конкретных обстоятельств и наличия соответствующих доказательств.

Так как законодательство не всегда способно быстро и эффективно реагировать на изменение общественных отношений, следует признать, что для решения указанной проблемы, по мнению Д.Ю. Гришмановского, Ю.А. Велиевой необходимо внести изменения в земельное законодательство в части продления договоров аренды на земельный участок под объектами

незавершенного строительства, к примеру, предоставить органам местного самоуправления либо органам государственной власти право выбора срока, на который может быть продлен договор аренды для завершения строительства, в соответствии с определенными критериями, при этом учитывая все возможные условия и обстоятельства каждого конкретного случая, так как судебная практика по таким делам прямо противоположна нормам действующего законодательства. [6, 31-33]

Делая вывод можно сказать о том, что эффективность торгов должна быть установлена в законе процедурой, которая бы точно и однозначно регламентировала порядок проведения аукциона, закрепляла требования к участникам и порядок заключения договора. Что предопределяет создание отдельного, конкретного нормативного правового акта. Хотя контроль антимонопольных органов, безусловно, позволяет сформировать барьеры для недобросовестных участников торгов, но данными мерами добиться отсутствия злоупотреблений в данной сфере довольно проблематично. Торги только в том случае могут привести к заключению договора на справедливых условиях, если все участники рассматриваемых отношений будут исходить из принципа добросовестности при определении верного направления своего поведения в рамках закона.

Подводя итог, хотелось бы напомнить, что земля — это главное условие существования человека и человечества в целом. От того, как бережем землю, насколько умело хозяйствуем на ней в огромной степени зависит наше благосостояние. Ведь не зря в Конституции РФ говорится о том, что земля и иные природные ресурсы охраняются и используются в России в виде основы жизнедеятельности людей, живущих на соответствующей территории. И эти принципы должны лежать в основе деятельности каждого: физического лица, юридического лица или организации, органов государственной власти и местного самоуправления. Все указанные в статье причины недостаточной эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в сфере

использования и охраны земель взаимосвязаны, и решать их нужно комплексно. Необходимо нормативно закрепить определение понятия «муниципальный земельный контроль», в дальнейшем вносить изменения в соответствующие нормативные правовые акты исходя из социально-экономического положения в стране, регионе. Следует также увеличивать финансирование органов государственной и муниципальной власти и урегулировать взаимодействие между органами государственной власти и местного самоуправления путем заключения соответствующих соглашений.

3. Совершенствование деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель

3.1 Разработка мероприятий для совершенствования деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель

Кроме того, необходимо нормативно закрепить определение такого понятия, как муниципальный земельный контроль, в связи с чем целесообразно изменить ст. 72 ЗК РФ, изложив части 1 и 2 данной статьи в следующей редакции:

«1. Под муниципальным земельным контролем понимается деятельность, осуществляемая органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, по предотвращению, выявлению и пресечению нарушений земельного законодательства в границах муниципальных образований в целях обеспечения соблюдения правообладателями земельных участков требований в области использования и охраны земель

2. Муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

В Постановление № 369 необходимо внести уточнения по поводу периода, в течение которого земельный участок считается неиспользуемым. Например, признак неиспользования земельных участков «на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы» [4] дополнить «в течение 3 лет с момента возникновения права пользования». Признак неиспользования земельных участков «на

пастбищах не производится выпас скота» дополнить «в течение года с момента последнего выпаса» [4].

Каждый признак, перечисленный в данном Постановлении, необходимо дополнить периодом неиспользования земельного участка с указанием момента, с которого земельный участок считается неиспользуемым. Но необходимо учесть то обстоятельство, что очень сложно выявить именно факт неиспользования земельного участка. В связи с этим видится целесообразным создание механизма осуществления мониторинга неиспользования земельных участков в рамках государственного земельного надзора, создание единой системы, с помощью которой упростится контроль, более эффективными и продуктивными станут проверки соблюдения земельного законодательства.

В целях решения проблемы некомпетентности специалистов и неоснащенности специальным оборудованием предлагается на базе каждого органа создать специальную комиссию, в состав которой будут входить юристы и кадастровые инженеры. Деятельность комиссии будет направлена на обучение новым технологиям и поддержание правового уровня специалистов. Специалист в своей работе не имеет достаточного времени для занятия мониторингом законодательства и самостоятельного изучения новых программ и технологий, а комиссия будет заниматься только этим и в случае изменения какого-либо закона, акта или постановления своевременно оповестит каждого специалиста об этом.

Также представляется необходимым выделение денежных средств на приобретение достаточного количества инвентаря либо изначально закупка и предоставление этого специального оборудования в каждый орган власти, который в этом нуждается. С точки зрения эффективности более разумно именно предоставление необходимого оборудования. Это позволит сократить время, обойти бумажную рутину, связанную с выделением и переводом денег, и, безусловно, поможет избежать риска коррупции в органах власти. Кроме того, использование специального оборудования

должно быть официально разрешено и закреплено в нормативном правовом акте. Предлагается закрепить данный пункт в Административном регламенте Росреестра проведения проверок во время осуществления государственного земельного контроля по отношению к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям и в принятом в дальнейшем Федеральном законе «О проведении проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации физическими лицами».

Также видится необходимым урегулировать взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления с органами Федеральной налоговой службы, организациями, предоставляющими кадастровые услуги. Урегулирование возможно при помощи заключения соглашений о взаимодействии именно на региональном и местном уровнях. Что касается органов местного самоуправления и управления Росреестра любого региона, то такие соглашения должны заключаться с каждым муниципальным образованием.

В дальнейшем необходимо предоставить органам, осуществляющим муниципальный земельный надзор, полномочия по контролю за деятельностью кадастровых инженеров, поскольку во многих случаях именно из-за некачественной работы кадастровых инженеров в документах появляются ошибки, которые ведут к правонарушениям. Иногда даже сами нарушители не знают об этом. А там где есть контроль, всегда будут нарушения, соответственно должно быть наказание в виде ответственности. Ответственность за ненадлежащее исполнение своих обязанностей кадастровыми инженерами, которое заключается в неправильном заполнении документов, ошибках и неточностях в координатах границ земельных участков, следует закрепить в Кодексе РФ об административных правонарушениях.

Что касается муниципального земельного контроля, то большая часть проблем, как мы уже отмечали, возникает из-за человеческого фактора. Рекомендуются повысить правовой уровень специалистов, проводить как

можно больше совещаний с органами, осуществляющими государственный земельный надзор, в целях обмена опытом и решения совместных проблем. Кроме того, в ст. 9 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [3] следует внести дополнение к требованию уровня профессионального образования. Целесообразно, чтобы муниципальные служащие, относящиеся к разным группам должностей, в том числе к старшей и младшей группе, имели высшее профессиональное образование. Тем самым улучшится качество работы муниципальных служащих. А для того, чтобы повысить эффективность работы муниципальных служащих, необходимо повысить их заинтересованность в работе, например, внося в местный бюджет пункт о повышении денежного содержания муниципальных служащих.

3.2 Решение проблемы невостребованных земельных долей путем их признания муниципальной собственностью

Общая площадь земельных долей в России составляет в настоящее время 88,3 млн. га. Это 45,2% сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения. В использовании и обороте этих земель имеются весьма специфичные особенности и проблемы. Главная из этих проблем — противоречие между гражданами, которые стали собственниками земельных долей, и агрохозяйствами. Это противоречие медленно, но решается путем постепенного перехода таких долей от граждан к агрохозяйствам. Этот процесс не надо ускорять. Но особый вопрос — проблема невостребованных земельных долей. Для ее решения применяется специальный механизм, который позволяет признавать такие доли муниципальной собственностью. В работе проведен анализ того, как были образованы земельные доли и как менялся их статус. На основании этого анализа сделаны следующие выводы:

1. К невостребованным земельным долям могут применяться правила и механизмы, которые отличаются от традиционных правил об общей собственности.

2. Общая площадь выявленных за последние 3-4 года невостребованных земельных долей (18,5 млн. га) близка к их оценочной суммарной площади.

3. Окончательно признать муниципальной собственностью удалось менее 30% из них.

4. За последние 15-20 лет подход государства к проблеме земельных долей и к способам ее решения неоднократно менялся.

5. В качестве первоочередных мер, способствующих смягчению проблемы земельных долей, предложены:

а) наделение муниципальных образований правом покупать земельные доли у граждан-собственников;

б) повышение кворума принятия решения собственниками земельных долей по распоряжению общим участком;

в) создание общедоступного информационного ресурса о собраниях собственников земельных долей;

г) признание земельной доли не дробимой;

д) обобщение правоприменительной и судебной практики, связанной с земельными долями и др.

Характерной особенностью и проблемой современного аграрного землепользования Россия является то, что 88,3 млн. га, то есть почти половина сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения (45,2% [2]) находится в общей долевой собственности. Причем число собственников этих земель составляет порядка 8,5 млн. человек — все они являются обладателями земельных долей. К числу основных отличий этих земель от иных, используемых в аграрном производстве (находящихся в частной собственности сельскохозяйственных организаций или в государственной

(муниципальной), предоставленных таким организациям в аренду или на ином праве, следует отнести:

- особый порядок принятия решений о распоряжении указанными землями (его принятие весьма небольшим кворумом в 20%, что зачастую обуславливает последующий пересмотр таких решений) и совершения сделок с отдельными земельными долями (весьма ограничены возможности произвести их отчуждение — нельзя даже продать их государству или муниципальному образованию);

- наличие социальных проблем, связанных с нарушением прав граждан на эти земли, а также споров при выделении из этих земель самостоятельных участков лицами, пожелавшими выйти из режима общей долевой собственности;

- отсутствие четко обозначенного земельного участка (имеющего определенные в установленном порядке границы и поставленного на государственный кадастровый учет), который находится в собственности дольщиков;

- неиспользование части этих земель. Причем в отличие от земельных участков, которые предоставлены (приобретены) именно как участки, для которых предусмотрены и применяются механизмы принудительного прекращения прав на них в случае их неиспользования [11], в случае общей долевой собственности такие механизмы не работают. Во-первых, как правило, нет конкретного (индивидуализированного) объекта — земельного участка. Во-вторых, общий массив, находящийся в долевой собственности, сравнительно большой, а не используется, как правило, какая-то его часть (чьи это доли определить невозможно). Следует отметить, что неиспользование земель, предоставленных для производства сельскохозяйственной продукции, стало одним из наиболее негативных явлений современного аграрного землепользования (официально — 28 млн. га, но в действительности эта цифра, скорее всего, достигает 40 млн. га). Тем более, такие факты недопустимы, когда отечественный аПК решает задачи

полного импортозамещения в сфере продовольствия и выхода с экспортной продукцией на мировой рынок [5, 8, 9];

- наличие невостребованных земельных долей, которые непонятно кому принадлежат.

Во многом эта проблема была предопределена следующими обстоятельствами:

1. Принципиальная новизна процесса массовой приватизации земель начала 1990-х годов — земельные доли стали уникальным российским явлением, не свойственным для земельных отношений других развитых стран;

2. Масштаб этого процесса — в сжатый по времени срок было приватизировано более 60% сельскохозяйственных угодий;

3. Длительное отсутствие законодательной базы, регулирующей соответствующие правоотношения (а как следствие — и устранением в тот период судов от разрешения разного рода спорных ситуаций в земельно-имущественной сфере). Но главное, что фактически и не позволило снизить негативное влияние вышеуказанных особенностей, это то, что ситуация с переданными в 1990-е годы в общую долевую собственность граждан сельскохозяйственными угодьями (с земельными долями) возникла как результат ошибок и недоработок, допущенных не только в начале 1990-х годов при образовании земельных долей, но и в последующие годы, когда предпринимались не самые оптимальные попытки урегулировать эту ситуацию [4]. В результате проблема земельных долей приобрела пролонгированный характер.

Причем основная же причина, не позволяющая уже несколько десятилетий найти оптимальное решение в вопросе о приватизированных таким путем сельскохозяйственных угодьях, заключается в том, что способ и условия их приватизации привели к возникновению противоречия между ключевыми участниками аграрного производства (и вообще сельской жизни):

- 1) гражданами, ставшими собственниками земли, но не способными

организовать их использование (точнее их правомерными интересами получить некие блага от своего статуса собственника земли) и 2) агрохозяйствами, объективной потребностью для которых является осуществление на указанных землях процесса сельскохозяйственного производства (а в конечном счете — это интерес сельскохозяйственной отрасли), причем это земли, которые десятилетиями (в советский период) использовали эти хозяйства (их предшественники — колхозы-совхозы). В этом заключается глубинная проблема земельных долей.

Поэтому и решение этой проблемы возможно только путем эволюционного, основанного на законе перехода прав собственности на земельные доли к сельскохозяйственным товаропроизводителям от тех граждан, которые никак не вовлечены в аграрное производство (либо вовлечены, но предпочитают участвовать в нем как наемные работники с гарантированной заработной платой, а не в качестве предпринимателя или инвестора). Причем это должен быть взаимовыгодный процесс — первые получают легальную возможность пользоваться соответствующими землями, а вторые — приобретают в обмен на свою долю определенные блага (денежные средства, акции сельскохозяйственной организации). То есть, полагаем, что это будет достаточно длительный процесс, который не надо ускорять. И он постепенно идет — так, за 20-25 лет число собственников земельных долей (а соответственно и самих долей) сократилось примерно на треть (с 12 до 8 млн.). Причем это не естественная убыль старшего возрастного поколения (как могло бы показаться) — в случае смерти собственника земельной доли она наследуется.

В то же время имеется особая достаточно многочисленная группа земельных долей (до 2 млн. долей). Это невостребованные земельные доли, которые непонятно кому принадлежат. Их суммарная площадь, по данным различных исследователей, может составлять порядка 22-25 млн. га [10, с. 79], данные Минсельхоза России — 17-18 млн. га — это официально

включенные органами местного самоуправления в списки невостребованных. В отношении этой группы долей полагаться на эволюционное решение нельзя. Соответствующая им земля либо вообще не используется, либо это происходит без каких-либо оснований (можно даже говорить о самозахвате земли), за эти земли не уплачивается налог.

Поэтому далее рассмотрим:

1) факторы, которые повлияли на особенности современного статуса земельных долей (их возникновение и законодательные изменения этого статуса);

2) ранее предпринятые меры в отношении невостребованных долей;

3) результативность этих мер; а также

4) сформулируем некоторые предложения в этой части.

1. Образование земельных долей (паевание) было инструментом реорганизации аграрного сектора экономики в самом начале 1990-х годов, который должен был решить сразу три задачи:

- в массовом порядке быстро создать частную земельную собственность. В тот же период уже осуществлялось также и предоставление земельных участков гражданам на праве частной собственности (например, фермерам) — но то была точечная, растянутая во времени приватизация, тогда как паевание представляло собой массовое, сжатое по срокам формирование частной земельной собственности, оно должно было стать одним из факторов необратимости проводимых реформ. То есть образование земельных долей было не столько экономико-правовой, сколько социально-политической задачей;

- способствовать ускоренной реорганизации колхозов и совхозов — их администрация как бы становилась зависимой от работников хозяйств, причем последним передавалась не только земля (главное средство производства), но и другое имущество этих хозяйств (в виде имущественных паев);

- посредством последующей концентрации земли (долей) у наиболее эффективных и крепких сельскохозяйственных товаропроизводителей оптимизировать сложившуюся систему сельскохозяйственного землепользования (причем на основе саморегулирования). Впрочем, на практике такой концентрации не произошло, и большая часть приватизированных земель осталась в пользовании тех же хозяйств. В одних случаях это было оформлено договорами — например, в 1990-е годы наиболее распространенной сделкой с земельными долями (46% от всех долей) была их аренда, когда в качестве арендатора выступало то же хозяйство, из земель которого доли образованы [4]. В других случаях (до 30%) земли использовались (и используются до сих пор) прежними хозяйствами без оформления прав на землю.

Основными особенностями правового режима земель, приватизированных таким образом (поделенных на доли), были:

- 1) длительное (вплоть до 2002 г.) отсутствие обладавших должной юридической силой документов, определявших статус этих земель и возможность совершать с ними разного рода сделки (имелись лишь подзаконные акты, тогда как, согласно ч. 3 ст. 36 Конституции Российской Федерации, условия и порядок пользования землей могут определяться лишь на основании федерального закона);

- 2) неоднократный пересмотр в период проведения приватизации ее правил;

- 3) отсутствие определенности в отношении объекта, переданного из государственной собственности в общую долевую (приватизировался не весь массив земель, используемых сельскохозяйственным предприятием, имевший установленные границы, а только входившие в него сельскохозяйственные угодья, которые не были отграничены от других угодий, не подлежащих приватизации);

- 4) вариативность в вопросе о внесении земельных долей в уставный капитал сельскохозяйственной организации, допускавшая двойное

толкование (внесение как самой доли, так и лишь права пользования ею, влекущие за собой совершенно различные правовые последствия; причем в документах о таком внесении не всегда четко указывалось, что именно вносится — доля или право пользования ею, а последующая судебная же практика не только не упорядочила эту вариативность, но еще больше ее усугубила).

Принятие в 2002 г. Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее — Закон об обороте сельхозземель), казалось бы, устранило неопределенность 1990-х годов [3, 7]. Однако последующие корректировки этого закона стали причиной новых проблем [6]. Так, поправки 2005 г., привели к отказу от изначальной идеологии данного закона:

- преимущественное право покупки земельных долей перешло от органов публичной власти к сельскохозяйственным организациям или членам фермерских хозяйств, использующим соответствующие земельные участки (но, на деле, речь шла, конечно же, о сельскохозяйственных организациях);

- были существенно ограничены права собственников земельных долей по совершению с ними сделок. От прежних возможностей по распоряжению долями остались только завещание, отказ и передача ее другому сособственнику или «своему» хозяйству. С 2005 г. распорядиться своей земельной долей иным образом ее собственник может, только если выделит в счет нее земельный участок. Но подталкивание к выделению таких участков — это путь к парцелляризации сельскохозяйственного землепользования и снижению эффективности земледелия.

2. Поправки 2010 г. были направлены, главным образом, как раз на решение проблемы невостребованных земельных долей, они позволяют органам местного самоуправления выявить невостребованные доли, составить списки таких долей и после ряда процедур (в том числе судебных) признать их муниципальной собственностью. Закон отнес к

невостребованным такие земельные доли, собственники которых: 1) умерли и в права наследования ими никто не вступил; 2) никак не распоряжались ими в течение 3 и более лет; 3) не были указаны в решениях органа местного самоуправления сведения о приватизации соответствующих земель (об образовании земельных долей).

Таблица 1– Общая площадь земельных долей граждан, (по итогам года), млн. га

	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Всего в собственности граждан В том числе:	97,6	94,9	92,3	89,3	88,4
в % к предыдущему году		97,2	97,3	96,7	99
в % к базовому (2012) году	100	97,2	94,6	91,5	90,6
Невостребованные		15,3	16,6	18,1	18,5
в % к предыдущему году			108,5	109	102,2
в % к базовому (2013) году		100	108,5	118,3	120,9
Признаны муниципальной собственностью			3,7	4,4	5,5
в % к предыдущему году				118,9	125

3. Рассмотрим, каковы результаты этого (сравнительно нового) процесса. В первый год его осуществления (2013 г.) муниципальной собственностью были признаны земельные доли общей площадью 15,3 млн. га или 16,1% от общего числа долей, принадлежащих гражданам. В последующем общая площадь невостребованных долей возросла до 18,5 млн. га — поскольку выявлялись новые невостребованные доли (причем эта цифра близка к оценочным мнениям о том, сколько в действительности таких невостребованных долей), увеличивается и площадь долей, признанных муниципальной собственностью (табл.).

Статистика не дает ответа на вопрос, почему признано муниципальной собственностью менее 30% земельных долей, включенных в списки невостребованных. Полагаем наиболее вероятными причинами следующие:

- организационно-технические ошибки органов местного самоуправления;

- сомнения судов в обоснованности включения долей в такие списки.

Так, если собственник земельной доли умер и в права наследования вступил

его наследник, то указанный выше 3-летний срок нераспоряжения долей начинается с момента перехода прав на нее к последнему. Кроме того, в случае признания доли не востребовавшей по причине нераспоряжения ею собственнику достаточно заявить о своем несогласии (с соблюдением определенных процедур) — и это является основанием для исключения доли из списка невосребованных;

- возможные конфликты между органами местного самоуправления и сельскохозяйственными организациями, фактически использующими соответствующие земли (признание невосребованных долей муниципальной собственностью может повлечь за собой дополнительные расходы для таких организаций, например, в виде земельного налога, а то и вообще предоставление выделенных в счет этих долей земельных участков иным лицам).

Причем в данном аспекте имеется и сугубо теоретический вопрос, оказывающий влияние на взаимоотношения между органами местного самоуправления и сельскохозяйственными организациями. Так, муниципальное образование, став собственником земельных долей, приобретает возможность голосовать на общем собрании дольщиков. И, с одной стороны, если исходить из того, что все дольщики голосуют пропорционально своим долям, то и у органа местного самоуправления, действующего от имени муниципального образования, число голосов будет пропорциональным вновь приобретенным долям (как если бы такие доли купил один собственник у других). Причем это полностью соответствует общим правилам гражданского законодательства об общей собственности.

С другой стороны, земельные доли:

- 1) возникли вопреки всем правилам гражданского законодательства;
- 2) Закон об обороте сельхозземель, хотя и максимально распространил на них требования указанного законодательства, но оговорил особые правила распоряжения ими (особенно после поправок 2005 г. — с этого момента

земельные доли вновь стали чем-то существенно отличающимся от иного имущества, находящегося в собственности нескольких лиц);

3) не востребованные земельные доли имеют статус отличный от остальных земельных долей (например, в случае, когда собственнику достаточно заявить о своем несогласии с признанием доли не востребованной по причине нераспоряжения ею, чтобы исключить ее из списка не востребованных).

Полагаем, что решение вопроса о том, аналогична ли правовая природа не востребованной земельной доли иным долям, зависит от общего отношения к проблеме земельных долей. От того какого, экономического (приоритет за сельскохозяйственной организацией) или социального (приоритет за гражданами-собственниками долей) характера будет придерживаться законодатель и вообще государство в рамках текущей аграрной политики. Причем ранее этот подход менялся. Так, в период 1990х годов и вплоть до принятия Закона об обороте сельхозземель это был явно выраженный социальный характер; период 2002-2005 гг. — сбалансированный подход. Последние же 10 лет приоритет явно отдан сельскохозяйственным организациям и муниципальным образованиям (экономический подход).

4. К числу первоочередных мер, которые должны поспособствовать смягчению проблемы земельных долей, следует отнести:

- наделение муниципальных образований правом покупать земельные доли граждан-собственников, желающих их продать, но не находящих покупателя с достойным предложением (прямой запрет для муниципий на выкуп доли у собственника, не имеющего возможности использовать соответствующую им землю, просто не соответствует общей логике Закона об обороте сельхозземель, согласно которой именно органы местного самоуправления ведут всю работу в отношении не востребованных земельных долей и в конечном итоге те переходят в муниципальную собственность);

- повышение кворума принятия собственниками земельных долей решения по распоряжению земельным участком, находящимся в общей долевой собственности с нынешних 20% (например, до 50%), с тем чтобы исключить возможность «решать» за дольщиков все вопросы компанией-арендатором, которая скупила 20% долей;

- исключение из числа оснований признания земельной доли не востребовавшей факта того, что сведения об ее собственнике не содержатся в ранее принятых решениях органов местного самоуправления о приватизации сельскохозяйственных угодий (сейчас даже наличие у собственника доли выданного в установленном порядке свидетельства — правоудостоверяющего документа, форма которого несколько раз менялась, — не позволяет защитить его права);

- признание земельной доли не дробимой, в том числе при ее наследовании (как, например, земельного участка крестьянского (фермерского) хозяйства);

- обеспечение в рамках государственного земельного надзора соблюдения обязательств, принятых на себя сельскохозяйственными организациями, которым граждане ранее передали права на свои земельные доли — выплат по результатам доверительного управления ими, арендных платежей (по долгосрочным договорам, заключенным до 2003 г.);

- обобщение правоприменительной и судебной практики в части признания прав собственности на земельные доли и прекращения указанных прав;

- создание общедоступного информационного ресурса в сети Интернет, содержащего информацию о собраниях собственников земельных долей и принимаемых ими решениях.

Обсуждение

Отдельные научные результаты, изложенные в работе (соответствующие проанализированным в ней проблемам, но до того, как начался нынешний процесс признания не востребовавших земельных долей

муниципальной собственностью), ранее докладывались и публиковались автором [4, 6, 7] и получили положительные отклики, однако в систематизированном виде и с учетом фактических данных и тенденций последних 3-4 лет публикуются впервые.

Область применения

Предложенные в работе меры по смягчению проблемы земельных долей могут быть рекомендованы федеральному и региональным законодателям, Минсельхозу России, а также органам государственного земельного надзора. В определенной мере научные результаты работы будут полезны также собственникам земельных долей и сельскохозяйственным организациям.

Таким образом, реализация перечисленных выше и других мер по урегулированию проблемы земельных долей позволит более надежно обеспечить продовольственную безопасность страны, укрепить стабильность земельно-имущественных отношений в АПК, повысив тем самым эффективность аграрного производства и улучшив социально-экономическую обстановку на селе. Причем механизм, применяемый в отношении невостребованных земельных долей, должен быть более оперативным, чем упорядочение ситуации с общей долевой собственностью на сельскохозяйственные угодья в целом (в последнем случае необходим эволюционный вариант урегулирования). Однако темпы формирования муниципальной собственности за счет невостребованных земельных долей оказались значительно ниже, чем ожидалось. То есть признание таких долей муниципальной собственностью не следует воспринимать как сравнительно простой и универсальный способ решения данной проблемы (как это представлялось 5-6 лет назад — «суды лишь оформят все выявленные местными органами земельные доли и предлагаемые ими решения») — это лишь один из путей ее решения. Впрочем, пока он наиболее результативный.

Заключение

Орган муниципального самоуправления имеет полномочия по распоряжению земельными участками не только оказывающихся объектом собственности муниципалитета, но и земельными участками, на которые не разграничивалась государственная собственность, что позволяет расширить сферу возможностей муниципальных образований.

Полномочия органов муниципального самоуправления в области регулирования и реализации земельных отношений можно поделить на 2 категории: во-первых, на сферу взаимоотношений, где органы муниципального самоуправления имеют право свободно распоряжаться и управлять землей, имеющихся в собственности муниципалитета, во-вторых, на полномочия, связанные с распоряжением и управлением не принадлежащими муниципалитету земельными участками, на основании действующего в России законодательства. Компетенция органов муниципального самоуправления в сфере использования и охраны земель сейчас установлена и детализирована с помощью федерального и регионального законодательства, Уставов муниципалитетов.

В ходе исследования выявили проблемы деятельности муниципальных образований в сфере использования и охраны земель:

- четкое определение муниципального земельного контроля до сих пор ни в одном правовом акте не приводилось,
- органы, в чьи полномочия входит земельный контроль (надзор), не имеют оборудования, с помощью которого можно определить и доказать признаки неиспользования земельных участков;
- инспекторский состав не имеет необходимых навыков для использования данного оборудования, то есть необходимо обучение работников;
- государство, поддерживая такие издаваемые акты, никаким образом на практике их не финансирует и не способствует их дальнейшему развитию.

На уровне субъектов и муниципальных образований сами государственные органы в настоящий момент, как, наверное, и в ближайшем будущем, самостоятельно реализовать данный пункт будут не в состоянии.

Для решения выявленных проблем необходимо:

- нормативно закрепить определение такого понятия, как муниципальный земельный контроль, в связи с чем целесообразно изменить ст. 72 ЗК РФ, изложив части 1 и 2 данной статьи в следующей редакции:

«1. Под муниципальным земельным контролем понимается деятельность, осуществляемая органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, по предотвращению, выявлению и пресечению нарушений земельного законодательства в границах муниципальных образований в целях обеспечения соблюдения правообладателями земельных участков требований в области использования и охраны земель

2. Муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления».

В Постановление № 369 необходимо внести уточнения по поводу периода, в течение которого земельный участок считается неиспользуемым. Например, признак неиспользования земельных участков «на пашне не производятся работы по возделыванию сельскохозяйственных культур и обработке почвы» дополнить «в течение 3 лет с момента возникновения права пользования». Признак неиспользования земельных участков «на пастбищах не производится выпас скота» дополнить «в течение года с момента последнего выпаса».

- в целях решения проблемы некомпетентности специалистов и неоснащенности специальным оборудованием предлагается на базе каждого

органа создать специальную комиссию, в состав которой будут входить юристы и кадастровые инженеры. Деятельность комиссии будет направлена на обучение новым технологиям и поддержание правового уровня специалистов.

- также представляется необходимым выделение денежных средств на приобретение достаточного количества инвентаря либо изначально закупка и предоставление этого специального оборудования в каждый орган власти, который в этом нуждается. С точки зрения эффективности более разумно именно предоставление необходимого оборудования. Это позволит сократить время, обойти бумажную рутину, связанную с выделением и переводом денег, и, безусловно, поможет избежать риска коррупции в органах власти. Кроме того, использование специального оборудования должно быть официально разрешено и закреплено в нормативном правовом акте. Предлагается закрепить данный пункт в Административном регламенте Росреестра проведения проверок во время осуществления государственного земельного контроля по отношению к юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям и в принятом в дальнейшем Федеральном законе «О проведении проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации физическими лицами».

- урегулировать взаимодействие органов государственной власти, местного самоуправления с органами Федеральной налоговой службы, организациями, предоставляющими кадастровые услуги. Урегулирование возможно при помощи заключения соглашений о взаимодействии именно на региональном и местном уровнях. Что касается органов местного самоуправления и управления Росреестра любого региона, то такие соглашения должны заключаться с каждым муниципальным образованием.

- в дальнейшем необходимо предоставить органам, осуществляющим муниципальный земельный надзор, полномочия по контролю за деятельностью кадастровых инженеров, поскольку во многих случаях

именно из-за некачественной работы кадастровых инженеров в документах появляются ошибки, которые ведут к правонарушениям.

- для решения проблемы с долями предложены: а) наделение муниципальных образований правом покупать земельные доли у граждан-собственников; б) повышение кворума принятия решения собственниками земельных долей по распоряжению общим участком; в) создание общедоступного информационного ресурса о собраниях собственников земельных долей; г) признание земельной доли не дробимой; д) обобщение правоприменительной и судебной практики, связанной с земельными долями и др.

Список используемой литературы

1. Налоговый Кодекс Российской Федерации (часть первая) от 05 августа 2000 № 117-ФЗ (ред. от 29 июля 2017), ст. 388.
2. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 12.07.2017).
3. Федеральный закон от 23.06.2014 №171-ФЗ «О внесении изменений в земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. Постановление Пленума Верховного суда РФ от 30 июня 2015 №28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости».
5. Устав муниципального образования город Краснодар, принятый решением городской Думы Краснодара от 21 апреля 2011 года № 11 п.6 // СПС КонсультантПлюс
6. Положение о департаменте муниципальной собственности и городских земель администрации муниципального образования город Краснодар, утвержденное решением городской Думы Краснодара от 15 декабря 2005 г. № 4 п.19 // СПС КонсультантПлюс
7. Алиева Н.В., Овчинникова Н.Г. Функции управления земельными ресурсами в решении вопросов развития территорий субъекта Российской Федерации//Вестник Южно-Российского государственного технического университета (Новочеркасского политехнического института). Серия: Социально-экономические науки. 2017. № 3. С. 79-83.
8. Биглова Э.М. Кадастровые работы в связи с образованием земельного участка из земель находящихся в государственной или муниципальной собственности на примере д. блохино мр иглинский район//В сборнике: Проблемы и перспективы развития науки в россии и мире сборник

статей по итогам Международной научно-практической конференции. Стерлитамак, 2018. С. 140-142

9. Вожова А.С. Шевченко О.П. Развитие социально-экономической политики в санкционный период / А.С. Вожова., О.П. Шевченко // Социально-экономические исследования, гуманитарные науки и юриспруденция: теория и практика. 2015. № 4. С. 19-24.

10. Гришмановский Д. Ю., Велиева Ю.А. Проблемные аспекты продления договора аренды земельного участка с учетом новой редакции Земельного кодекса РФ // Вестник Уральского института экономики, управления и права. 2017. № 3. С. 31-33.

11. Дмитриченко А.А., Пчельников М.В. Правовое регулирование земель особо охраняемых территорий//В сборнике: TERRA LEGEM Проблемы охраны и использования земельных ресурсов: сборник научных трудов. Ростов-на-Дону, 2017. С. 52-58.

12. Дорофеева М.В. Современные проблемы обеспечения охраны земель, зарезервированных в целях создания и расширения особо охраняемых природных территорий//Общество: политика, экономика, право. 2017. № 8. С. 75-77.

13. Земельное право: учебник / под ред. С. А. Боголюбова. - 3-е изд., перераб. и доп. - Москва: Проспект, 2015. - 376 с.

14. Землякова Г. Л. Ведение государственного кадастра недвижимости как функция государственного управления в сфере использования: Монография / Г.Л. Землякова. - М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 357 с.

15. Карпович А.И. Экономика недвижимости: учеб. пособие / А.И. Карпович, А.П. Клетеник, Т.Л. Самков. -Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2014. - 92 с.

16. Комаров С. И. Варламов А. А. Оценка объектов недвижимости: Учебник / А.А. Варламов, С.И. Комаров; Под общ. ред. А.А. Варламова. - М.: Форум, 2010. - 288 с.

17. Комов Н.В., Чешев А.С. Комплексный подход к планированию и рациональному использованию земельных ресурсов//Экономика и экология территориальных образований. 2018. Т. 2. № 1 (4). С. 6-21.

18. Костяев А.И., Никонова Г.Н., Трафимов А.Г. Земельный потенциал сельских территорий: перспективы развития // Экономика сельского хозяйства России.- 2015. -№ 11.- С. 24-30.

19. Кошелев Б. С. Экономическое обоснование развития сельскохозяйственной мелиорации в степной зоне Омской области: монография / Б. С. Кошелев, Т.А. Чижикова - Омск: ФГОУ ВПО ОмГАУ Институт экономики и финансов, 2009. - 155 с.

20. Кривчиков В.В., Шевченко Д.А. Порядок проведения инвентаризации земель муниципальных образований//В сборнике: Инновационные технологии в науке и образовании сборник статей победителей IV Международной научно-практической конференции : в 3 ч.. 2017. С. 217-219.

21. Кузнецова А.Р., Гусманов У.Г. Ключевые задачи продовольственного самообеспечения России и ее регионов в условиях импортозамещения и санкций // Агропродовольственная политика России. - 2016. - № 3 (51). - С. 2-5.

22. Курилина Л.В. Мониторинг земель особо охраняемых территорий Краснодарского края как инструмент сохранения региона//Очерки новейшей камералистики. 2017. № 1. С. 35-37.

23. Кутлуахметова Д.Э. Нормативно - правовая основа образования земельных участков из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности//В сборнике: Научные механизмы решения проблем инновационного развития сборник статей международной научно-практической конференции: в 4 частях. 2017. С. 89-91.

24. Кухарук Н.С.: Кадастр и оценка объектов недвижимости. - Белгород: иПк НиУ БелГУ, 2011 - 343 с

25. Мищенко Н.И. Анализ механизма управления земельными ресурсами на муниципальном уровне//В сборнике: Проблемы качества образования. Психолого-педагогические аспекты гуманитарной культуры общества. Управление в региональных социально-экономических системах Сборник докладов XVIII научно-практической конференции преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых. 2017. С. 166-168.

26. Никонова Г. Развивать предпринимательскую инициативу сельчан // Экономика сельского хозяйства России.-2014.-№9.-С.15.

27. Никонова Я.И. Правовое регулирование земельно-имущественных отношений / Я.И. Никонова. -Новосибирск : СГГА, 2016. - 163 с.

28. Пикулькин А.В. Экономика муниципального сектора: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 080504 «Государственное и муниципальное управление» / Под ред. А.В. Пикулькина. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 464 с.

29. Потаев Г.А. Градостроительство. Теория и практика: Учебное пособие / Г.А. Потаев. - М.: Форум: НИЦ ИНФРА-М, 2014. - 432 с.

30. Рахимова Л.Г. Образование земельных участков из земель, находящихся в муниципальной собственности муниципального района Чекмагушевский район//В сборнике: Вопросы науки: теоретический и практический аспекты Сборник статей II Международной научно-практической конференции. Ю.П. Грабоздин (отв. редактор). Самара, 2018. С. 35-28.

31. Рогатнев Ю.М. Теория и практика пореформенного землеустройства Сибири : учеб. пособие / Ю.М. Рогатнев. - Омск : изд-во ФГОУ ВПО ОмГАУ, 2009. -296 с.

32. Соловьев В.Н. К вопросу о передаче имущества из государственной в муниципальную собственность как специальном способе приобретения права собственности // Юридический мир. 2009. N 11. С. 12 - 16.

33. Таболин В.В. Правовая теория современного российского города: монография / В.В. Таболин. - М.: Изд-во «Юрист», 2012. - 390 с.

34. Тонян М.Н., Кутовая А.А. К вопросу о сущности управления муниципальной собственностью муниципального образования город Краснодар//В сборнике: Научная дискуссия современной молодежи: актуальные вопросы, достижения и инновации сборник статей III Международной научно-практической конференции : в 2 ч.. Пенза, 2018. С. 38-42.

35. Фролова Т.А. К вопросу о понятии «город» в законодательстве об административно - территориальном делении [Электронный ресурс] / Т.А. Фролова. - Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран. Материалы V Международной научно-практической конференции. отв. ред. С. И. Суслова, А. П. Ушакова, 2016. - С. 119-122.

36. Черникова И.Ю. Особенности оборота земель особо охраняемых территорий//Вестник магистратуры. 2018. № 1-2 (76). С. 93-95.

37. Чижикова Т.А. Определение социально-экономической эффективности мелиоративных мероприятий/ Т.А. Чижикова // АПК: Экономика, управление. - 2009. - № 5. - С. 89-93.

38. Чижикова Т.А. Рациональное использование земли как фактор устойчивого развития АПК/ Т.А. Чижикова // Международная научно-практической конференции, посвященной 85-летию Героя соц. труда, профессора, академика АТН Н.А. Алиева. - 2016. С. 288-294.

39. Чиковани Е.Т. Муниципальный земельный контроль как инструмент обеспечения экологической безопасности земель//В сборнике: Инновационно-технологическое развитие науки сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции. 2017. С. 223-225.

40. Шевченко О.П. Пути совершенствования проблем в сфере земельно-имущественных отношений в Краснодарском крае / О.П. Шевченко // Перспективы интеграции науки и практики. 2014. № 1. С. 197-202.

41. Юрова Е.С., Верина Л.К. Правовые особенности использования земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления и установления сервитута//Вестник современных исследований. 2017. № 6-1 (9). С. 296-297.

42. Федеральная служба государственной статистики. Численность населения Российской Федерации по городам, поселкам городского типа и районам на 1 января 2017 года [Электронный ресурс]. - Режим доступа : <http://www.gks.ru/bgd/regl/> . Загл. с экрана. (дата обращения: 22.01.2019).

43. Портал государственных услуг Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. - Режим доступа: [<https://portal.rosreestr.ru/>].

44. Асаул А.Н. Особенности постановки на государственный кадастровый учет земельного участка// Таврический научный обозреватель: сетевой журнал. 2015. URL: <http://www.tavr.science> (дата обращения 14.01.2018)

45. Филиппова Т.А. Актуальные вопросы электронного взаимодействия в органах кадастрового учета // Науки о земле: сетевой журнал. 2012. URL: http://vestnik.omgau.ru/wp-content/files/7_6.pdf (дата обращения: 22.01.19)

46. Рейтинг урбанизации стран мира [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/urbanization-index/info> . Загл. с экрана. (дата обращения: 22.01.2019).

47. Galbrait J. How to Control the Military. N. Y., 1967. 89 p.

48. Malinovski B.A. Scientific thery of culture. № 4. 1960.

49. Eric Dussart, Edouard Bride, « Tempête : la polémique enfle à propos des zones inondables », La Voix du Nord, n° 20519, 3 mars 2010, p.32-33

50. F-R Bernard, Sébastien Ellie, «Risques naturels, urbanisme et responsabilités », Le Monde, www.lemonde.fr

51. Technicités n° 108, « La vulnérabilité urbaine, nouvelle porte d'entrée pour la prévention des risques urbains », 23 avril 2006