Бутылина Екатерина Вячеславовна. Земельный надзор и контроль: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.06 / Бутылина Екатерина Вячеславовна;[Место защиты: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждениевысшего профессионального образования "Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)"].- Москва, 2016.- 204 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА I. Правовые основы земельного надзора и контроля .16**

1.1. Понятие и соотношение земельного надзора и контроля .16

1.2. Формы, виды и методы земельного надзора и контроля 49

1.3. Правовое регулирование земельного надзора и контроля .64

**ГЛАВА II. Порядок проведения государственного надзора за использованием и охраной земель77**

2.1. Система органов государственного земельного надзора и их полномочия 77

2.2. Организация и осуществление государственного земельного надзора 90

2.3. Правовые проблемы выявления должностными лицами органов государственного земельного надзора нарушений земельного законодательства и привлечения к административной ответственности 114

2.4. Взаимодействие органов государственного земельного надзора и органов прокуратуры при проведении проверок соблюдения требований земельного законодательства 127

**ГЛАВА III. Особенности и правовые проблемы земельного контроля 140**

3.1. Проведение муниципального земельного контроля .140

3.2. Осуществление общественного земельного контроля 161

Заключение .178

Список использованной литературы

**Введение к работе**

Актуальность темы исследования. Рациональное использование земель, их охрана во многом зависят от эффективности надзорно-контрольной деятельности, являющейся важным элементом механизма обеспечения законности и правопорядка в данной сфере, соблюдения земельных прав, нарушение которых нередко допускается на практике.

Статистические данные свидетельствуют о большом количестве нарушений земельного законодательства. Только по данным Росреестра их количество в 2012 г. составило 162 081, в 2013 – 177 957, в 2014 – 187 600 нарушений1. Их предупреждение, выявление и пресечение требует создания эффективной системы государственного земельного надзора. Соблюдение требований земельного законодательства всеми участниками земельных правоотношений во многом зависит от контрольной деятельности органов местного самоуправления. В связи с этим сохраняет актуальность совершенствования государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля как одного из направлений государственной земельной политики, указанных в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 гг., утвержденных распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р2.

Последние изменения земельного законодательства, произошедшие в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности в целом, привели к существенной трансформации контроля в сфере земельных отношений. В результате замены государственного земельного контроля на государственный земельный надзор изменились его понятие сущность и содержание. Получили легальное закрепление понятия муниципального и общественного земельного контроля, упразднен производственный земельный контроль.

1 Итоги деятельности Росреестра за 2014 год, задачи на 2015 год. URL: (дата обращения: 05.09.2015).

2 СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

Несмотря на многие положительные стороны реформирования контрольно-  
надзорной деятельности в земельной сфере, тем не менее эффективной системы  
земельного надзора и контроля не создано. Продолжают сохраняться проблемы,  
связанные с дублированием полномочий федеральных органов государственной  
власти, осуществляющих государственный земельный надзор, возникновением  
сложностей при выявлении и привлечении к административной ответственности  
лиц, виновных в нарушении земельного законодательства, низкой

реализуемостью общественного земельного контроля и др.

Между тем современные научные исследования состояния правового регулирования земельного надзора и контроля, исходя из общих тенденций реформирования контрольно-надзорной деятельности, а также существующих правоприменительных проблем в доктрине земельного права отсутствуют.

В этих условиях актуализируется необходимость проведения теоретико-правового научного исследования организации и осуществления земельного надзора и контроля, выработки предложений по совершенствованию законодательства в данной сфере, а также организационно-правового механизма.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

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

Отдельные вопросы организации и осуществления земельного контроля и его видов рассматривались в научных трудах ведущих ученых – представителей науки земельного и экологического права: А.П. Анисимова, А.Я. Рыженкова при исследовании земельной функции российского государства; С.А. Боголюбова, М.И. Васильевой, А.Ю. Винокурова, Г.В. Выпхановой, О.А. Зиновьевой, Н.В. Кичигина, Н.И. Хлуденевой и др. в составе экологического контроля. Проблемам правового регулирования земельного контроля и правоприменения в этой сфере

5 уделялось внимание в научных статьях А.Ю. Винокурова, К.Х. Ибрагимова, О.И. Крассова, Ш.Р. Мустакимова, Н.П. Поставной, В.В. Устюковой и др. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля рассматривались Г.В. Выпхановой.

Некоторые вопросы земельного контроля затрагивались в научных трудах представителей административного и иных отраслей права – А.П. Агапова, А.Ф. Ивлиевой, О.В. Калугиной, Н.В. Павлова, О.С. Соколовой, Е.С. Шугриной и др.

В науке административного, конституционного, муниципального права, науке общей теории права проводились диссертационные исследования контроля и надзора как формы юридической деятельности (В.П. Беляев), функции государства (В.В. Дьяконов), в сфере исполнительной власти (А.З. Завалунов, А.В. Морозов), в системе местного самоуправления (В.В. Чуманова), рассматривались вопросы компетенции органов исполнительной власти (федеральных и субъектов РФ) в сфере контроля и надзора (И.В. Потокин, Р.В. Кононов) и др.

Объектом диссертационного исследования являются общественные

отношения в сфере земельного надзора и контроля.

Предмет диссертационного исследования составляют законодательство Российской Федерации и ее субъектов, а также муниципальные правовые акты, регулирующие отношения по организации и осуществлению земельного надзора и контроля, правоприменительная практика в этой сфере, научные труды, относящиеся к теме исследования и составляющие теоретико-правовую основу диссертации.

Цель и задачи диссертационного исследования.

Целью диссертации является разработка теоретических положений, и выработка практических рекомендаций по организации и осуществлению земельного надзора и контроля на основе анализа состояния и тенденций развития правового регулирования указанных отношений, а также выработка положений концепции совершенствования законодательства в данной сфере.

6 Исходя из указанной цели диссертации, поставлены следующие основные

задачи:

– исследовать понятийный аппарат, относящийся к контрольно-надзорной деятельности в земельной сфере;

– выявить признаки, особенности и соотношение земельного надзора и контроля в условиях реформирования контрольно-надзорной деятельности;

– провести анализ состояния, тенденций и проблем правового

регулирования организации и осуществления государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля;

– оценить эффективность взаимодействия органов государственного земельного надзора и органов прокуратуры при проведении проверок для соблюдения требований земельного законодательства;

– изучить практику и проблемы применения законодательства в области земельного надзора и контроля;

– обосновать выводы и рекомендации по совершенствованию

законодательства в области земельного надзора и контроля.

Методологическую основу диссертационного исследования составили универсальные научные методы: исторический, диалектический, эмпирический, логический; общенаучные методы познания: анализ, синтез, обобщения, сравнение, а также специализированные юридические методы: понятийно-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Использование указанных методов позволило провести научно-

обоснованный анализ правового регулирования общественных отношений по организации и осуществлению земельного надзора и контроля, исследовать основные правовые категории в данной области, выявить возникающие правоприменительные проблемы и обосновать предложения по их решению.

Приоритет использования методов определялся в зависимости от поставленных целей и задач.

Теоретической основой исследования послужили научные труды ведущих ученых в области общей теории права, земельного, экологического, конституционного, административного и гражданского права.

Основу теоретико-правовой базы исследования составили работы ученых – специалистов в области земельного и экологического права: А.П. Анисимова, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, М.И. Васильевой, Н.Н. Веденина, Г.В. Выпхановой, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, О.А. Зиновьевой, Н.В. Кичигина, О.И. Крассова, Г.А. Мисник, А.Я. Рыженкова, В.В. Солдатенкова, В.В. Устюковой, Н.И. Хлуденевой и др.

При подготовке диссертации были использованы труды ученых в области  
теории государства и права, конституционного, административного,

муниципального, гражданского права – А.Б. Агапова, С.С. Алексеева, В.П.  
Беляева, Н.С. Бондаря, В.В. Гриба, Л.Л. Попова, Д.М. Овсянко, М.С.

Студеникиной, Э.В. Талапиной, Л.А. Тихомировой, Е.С. Шугриной и др.

Нормативную основу диссертационного исследования составляют положения Конституции РФ, правовые нормы Земельного кодекса РФ, Градостроительного кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ, Кодекса РФ об административных правонарушениях, законов и подзаконных нормативных правовых актов РФ и субъектов РФ, муниципальных правовых актов, регулирующих общественные отношения по организации и осуществлению земельного надзора и контроля.

Эмпирическая основа диссертационного исследования состоит: из статистических и аналитических документов, содержащих сведения об осуществлении государственного земельного надзора, муниципального и общественного контроля, выявлении федеральными органами исполнительной власти нарушений земельного законодательства и привлечении виновных лиц к административной ответственности, их взаимодействии с органами прокуратуры; материалов правоприменительной и судебной практики в исследуемой области, а также из опыта практической деятельности автора по осуществлению прокурорского надзора в земельной сфере.

8  
Научная новизна диссертационного исследования. Это первое

комплексное исследование состояния и проблем правового регулирования организации и осуществления земельного надзора и контроля, на основе которого обоснованы теоретические выводы о признаках и соотношении этих понятий, а также сформулирована научная концепция совершенствования законодательства в данной области, предусматривающая необходимость учета публично-правового содержания надзорно-контрольной деятельности, которое предопределено конституционно-правовым статусом земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В результате проведенного исследования:

– показана специфика надзорно-контрольной деятельности в области  
земельных отношений, обусловленная земельно-правовой сущностью

поднадзорных (подконтрольных) объектов (земли и земельных участков);

– выявлены сходства и различия земельного надзора и контроля, образующих самостоятельную функцию управления земельными ресурсами;

– выделены признаки государственного земельного надзора, отличающие его от земельного контроля;

– предложена авторская научная классификация требований земельного законодательства, связанных в том числе: с использованием земель и земельных участков; охраной земель; оформлением и переоформлением права собственности и иных прав на земельные участки (их части);

– выявлены недостатки и сформулированы предложения по уровням  
осуществления государственного земельного надзора и обеспечению

координации этой деятельности;

– в легальном определении муниципального земельного контроля

предложено уточнение его объектов

В диссертации сформулированы также иные теоретические выводы и положения, обладающие элементами научной новизны, практические выводы и рекомендации по совершенствованию законодательства в сфере организации и осуществления земельного надзора и контроля.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. В условиях формирования и совершенствования основ административно-  
правового регулирования контрольно-надзорной деятельности показано значение  
отраслевой специфики земельного надзора и контроля, обусловленной  
особенностями правового режима земель, земельно-правовой сущностью  
поднадзорных (подконтрольных) объектов, которыми являются: земля как  
природный ресурс и природный объект; земельные участки, выступающие в  
качестве недвижимого имущества, объектов права собственности и иных прав;  
части земельных участков.

Указанные признаки, определяющие публично-правовое и частноправовое содержание земельного надзора и контроля, объективируются в правовых конструкциях земельных правонарушений, в требованиях, соблюдение которых проверяется органами государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, а также должны учитываться при определении компетенции надзорных органов.

2. Надзорно-контрольная деятельность в земельной сфере формализуется  
через государственный земельный надзор и земельный контроль (муниципальный  
и общественный). В ходе проведенного исследования выявлены сходства и  
различия земельного надзора и контроля, образующих самостоятельную функцию  
отраслевого управления, направленную на рациональное использование и охрану  
земель, соблюдение земельных прав граждан, юридических лиц и публичных  
образований, обеспечение законности в данной сфере и земельного правопорядка.  
Основное сходство государственного земельного надзора и муниципального  
земельного контроля заключается в форме их осуществления – проверке  
соблюдения требований законодательства, за нарушение которых предусмотрена  
административная и иная ответственность. Общественный земельный контроль  
также осуществляется в форме общественной проверки. Однако она проводится в  
отношении издаваемых органами государственной власти, органов местного  
самоуправления актов и принимаемых решений, затрагивающих земельные права  
и законные интересы граждан, юридических лиц.

3. Выделены следующие признаки государственного земельного надзора,  
отличающие его от земельного контроля:

– множественность субъектов надзора, осуществляемого уполномоченными федеральными органами исполнительной власти;

– реализация при его проведении превентивной и правоохранительной функций, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений земельного законодательства, принятие предусмотренных мер по пресечению и (или) устранению их последствий, а также информационно-аналитической функции, обеспечивающей получение сведений об исполнении требований земельного законодательства.

4. В целях разграничения полномочий органов государственного земельного  
надзора, а также уточнения составов земельных и смежных административных  
правонарушений предложена авторская научная классификация требований  
земельного законодательства. Предлагается выделять требования:

а) по использованию земель и земельных участков:

– целевому использованию земельных участков (включая требования, связанные с обязательным использованием земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, жилищного или иного строительства, в указанных целях; приведением земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению и др.);

– рациональному использованию земель (включая требования по  
недопущению при использовании земельного участка (его части) существенного  
снижения плодородия сельскохозяйственных земель или ухудшения

экологической обстановки и др.);

б) охране земель, в том числе по улучшению земель и почв, их охране от  
процессов, ухудшающих качественное состояние земель (включая проведение  
мероприятий по рекультивации и мелиорации земель, требований о запрете  
самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы,  
порчи земель и др.);

в) оформлению и переоформлению права собственности и иных прав на  
земельные участки (их части);

г) исполнению предписаний, выданных должностными лицами  
федеральных органов государственного земельного надзора и их  
территориальных органов, по вопросам соблюдения требований земельного  
законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

5. В соответствии с действующим законодательством составной частью  
государственного экологического надзора, осуществляемого на федеральном и  
региональном уровнях, является государственный земельный надзор, проведение  
которого возложено только на специально уполномоченные федеральные органы  
исполнительной власти. Тем самым имеется несоответствие между уровнями  
осуществления государственного экологического и земельного надзора.

В целях устранения такой коллизии, оптимизации системы надзорных органов в сфере земельных отношений предлагается наделить органы исполнительной власти субъектов РФ полномочиями по осуществлению регионального государственного земельного надзора в отношении земель, находящихся в собственности субъекта РФ, а также земельных участков, на которых расположены объекты хозяйственной деятельности, поднадзорные субъектам РФ в рамках государственного экологического надзора.

6. Для обеспечения координации надзорной деятельности в сфере земельных  
отношений необходимо определить порядок взаимодействия федеральных  
органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный  
надзор, в административном регламенте, предусмотрев в нем требования по  
согласованию их деятельности при проведении плановых и внеплановых  
проверок, в том числе в случаях, когда при проведении проверки соблюдения  
требований земельного законодательства (порчи земель сельскохозяйственного  
назначения, нарушения требований и обязательных мероприятий по их  
улучшению и т. д.) в пределах полномочий одного федерального органа  
исполнительной власти выявляется нарушение требований, надзор за  
соблюдением которых относится к компетенции другого уполномоченного

12 федерального органа исполнительной власти (нецелевое использование земель и др.).

7. Земельным кодексом РФ не предусмотрены требования к новым формам  
государственного земельного надзора - систематическому наблюдению за  
исполнением требований земельного законодательства, анализу и  
прогнозированию состояния исполнения требований земельного законодательства  
РФ.

Предлагается определить порядок осуществления этих форм надзорной деятельности в Положении о государственном земельном надзоре, включив в него требования о взаимном обмене полученной информацией, а также ее предоставление органам прокуратуры для осуществления прокурорского надзора за исполнением земельного законодательства.

8. На основе изучения материалов судебной практики разработана концепция  
совершенствования законодательства в области государственного земельного  
надзора, направленная на обеспечение публичных интересов в данной сфере. В  
целях устранения выявленных пробелов и коллизий федерального  
законодательства предлагается:

– определить в Положении о государственном земельном надзоре, а также  
административных регламентах исполнения данной государственной функции  
порядок осмотра земель и земельных участков, в том числе земельных участков,  
не прошедших государственный кадастровый учет, определения их

местоположения, площади, других сведений об их уникальных характеристиках;

– наделить Росприроднадзор и ее территориальные органы дополнительным полномочием по осуществлению государственного земельного надзора за соблюдением требованиями о ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, земель;

– дополнить состав административного проступка (ст. 8.6. «Порча земель» КоАП РФ) ч. 3, предусматривающей наложение административного штрафа за невыполнение мероприятий по ликвидации последствий загрязнения, в том числе биогенного загрязнения, земель;

13 – в целях привлечения к административной ответственности органов местного самоуправления в случае, когда не установлено лицо, виновное в загрязнении отходами производства и потребления земельного участка, расположенного в границах муниципального образования, предлагается расширить смежный с земельным правонарушением состав административного проступка, предусмотренный ст. 8.2 КоАП РФ, дополнив его объективную сторону невыполнением требований по организации сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.

9. В легальном определении муниципального земельного контроля,  
закрепленном в Земельном кодексе РФ, не указан подконтрольный объект, что  
порождает противоречивую правоприменительную практику. В одних случаях  
муниципальный земельный контроль, осуществляемый в соответствии с  
муниципальными правовыми актами, проводится на всех землях (земельных  
участках), находящихся в границах муниципальных образований, независимо от  
их ведомственной принадлежности и формы собственности, а в других – из числа  
таких объектов исключаются земельные участки, земельный контроль в  
отношении которых отнесен к компетенции федеральных органов  
государственной власти.

В целях устранения указанных противоречий, упорядочения порядка  
проведения муниципального земельного контроля, повышения его эффективности  
предлагается: уточнить объекты муниципального земельного контроля,

предусмотрев его проведение в отношении всех земель, земельных участков,  
находящихся в границах муниципального образования; закрепить в Земельном  
кодексе РФ полномочия органов местного самоуправления по выдаче  
предписаний об устранений выявленных нарушений земельного

законодательства.

10. В ходе проведенного исследования выявлены пробелы и коллизии в  
правовом регулировании общественного земельного контроля. Как следует из  
легального определения данного понятия, объектом общественного земельного  
контроля являются издаваемые органами государственной власти, органами

14 местного самоуправления акты и принимаемые ими решения. Однако на практике проводится общественная проверка документов территориального планирования и градостроительного зонирования, которая фактически реализуется посредством проведения публичных слушаний.

Для устранения коллизии норм земельного и градостроительного законодательства, а также унификации требований в области общественного земельного контроля предлагается утвердить постановлением Правительства РФ порядок его организации и проведения, в котором следует предусмотреть формы его осуществления, в том числе публичные слушания проектов документов территориального планирования и градостроительного зонирования, определив их состав, объем и другие требования.

Теоретическая значимость исследования состоит в систематизации и развитии научных знаний о земельном надзоре и контроле, обосновании теоретических положений, отражающих содержание понятий «государственный земельный надзор», «муниципальный земельный контроль», «общественный земельный контроль» и определяющих правовое значение контрольно-надзорной деятельности в земельной сфере. Сформулированные автором теоретические положения, научные выводы могут быть использованы в качестве теоретического обоснования при совершенствовании земельного законодательства, а также служить основой для проведения дальнейших научных исследований в этой области.

Практическое значение диссертационного исследования. Изложенные в диссертации практические рекомендации и предложения могут использоваться в нормотворческой деятельности, правоприменительной практике при осуществлении государственного земельного надзора, муниципального и общественного земельного контроля. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе при чтении лекций, проведении семинарских и практических занятий по курсу «Земельное право», подготовке спецкурсов, научно-исследовательской работе со студентами юридических факультетов высших учебных заведений.

Апробация результатов исследования.

Диссертация выполнена на кафедре экологического и природоресурсного права ФБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», где и прошла обсуждение. Основные выводы и положения исследования нашли отражение в опубликованных автором статьях.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и списка использованной литературы (нормативных правовых актов, материалов судебной практики, научной литературы).

## Формы, виды и методы земельного надзора и контроля

Приведенные научные позиции показывают неоднородность оценок экологического и соответственного земельного контроля. Более того, становление и развитие земельного контроля вполне обоснованно привело к его признанию не только в качестве функции управления в сфере использования и охраны земель34, но также в качестве межотраслевого правового института и института земельного права, на что неоднократно обращалось внимание в научной литературе35. В основе такого понимания земельного контроля, по мнению Г.А. Ларионова, лежит признание двух факторов объективного характера, а именно множественности его правовой природы и комплексности отношений земельного контроля36.

При этом вопрос о земельном контроле как правовом институте – предмет научных дискуссий. Так, по мнению А.Ю. Винокурова, государственный земельный контроль должен рассматриваться отдельно, в том числе и от природоресурсного контроля и надзора, поскольку представляет собой институт земельного права, являющегося самостоятельной, отличной от экологического права отраслью37. Контроль за использованием земли относится к правовым институтам, составляющим общую часть земельного права, и другими учеными38.

Сходная позиция высказывается в отношении экологического контроля, который выделяется в качестве института экологического права39. В доктрине административного права по-разному предлагается институциализация этой отрасли права, например, выделяется подотрасль – организация государственного управления в сферах и отраслях (Контрольно-надзорная деятельность» с институтами «Учет», «Контроль», «Надзор»)40. Контроль рассматривается как административно-правовой институт, который задействован в различных сферах публичной и частноправовой деятельности41. Публичный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды и природопользования выделяется в особенной части системы административного права42. В системе муниципального права выделяются институты, объединяющие нормы, устанавливающие ответственность органов местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью43.

О.В. Калугина также рассматривает государственный земельный контроль в качестве обязательного элемента механизма государственного управления и правового института, значимость которого определяется в том числе исходя из представления о земле, являющейся объектом земельных отношений, как о природном объекте, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю44. Этот вывод

Данные общие нормы основан на нормах подп. 1 п. 1 ст. 1 Земельного кодекса РФ, закрепляющий принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, а также ст. 6 Кодекса, предусматривающей объекты земельный отношений – земли как природного ресурса и природного объекта, земельных участков (их частей) как недвижимое имущество, а также объекты права собственности и иных прав.лежат в основе выделения земли и земельных участков в качестве объектов земельного надзора и контроля, обусловливающих специфику надзорно-контрольной деятельности в сфере земельных отношений. В научной литературе природные объекты (вода, недра) также выделяются в качестве подконтрольных объектов45.

В доктрине земельного права обращается внимание и на другое значение земельного контроля. По мнению ученых, земельный контроль – важнейшая функция и традиционная правовая мера, предусмотренная земельным законодательством46, или земельно-правовая мера47.

Г.А. Ларионов расширил понимание земельного контроля, считая, что он одновременно должен служить гарантией соблюдения требований рационального использования и охраны земель48.

Научные оценки земельного контроля не ограничиваются вышеизложенными мнениями, однако даже они свидетельствуют о важности и многозначности земельного контроля как категории земельного права, подвергшейся в 2011 г. кардинальной трансформации в результате принятия Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Внесенные этим Законом изменения в ст. 71 Земельного кодекса РФ, которыми государственный земельный контроль был заменен на государственный земельный надзор, положили начало формированию в земельном праве и законодательстве контрольно-надзорной деятельности. В основе правового регулирования такой деятельности лежит разграничение понятий надзора и контроля в земельном законодательстве.

Между тем в доктрине земельного права данные термины используются как равнозначные, а понятия надзора и контроля отождествляются. Так, Е.А. Галиновская указывает на действия уполномоченных федеральных органов государственной власти при осуществлении государственного земельного надзора (контроля), которые отслеживают соблюдение собственниками земельных участков, землевладельцами и землепользователями конкретных установленных законодательно требований в области охраны земель49. М.С. Студеникина обращает внимание на проблему передачи субъектам Федерации некоторых полномочий федеральных органов по осуществлению государственного контроля и надзора за исполнением требований земельного и другого законодательства50. О.В. Воронцова предлагает принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении муниципального земельного контроля51. Такие подходы к соотношению земельного надзора и контроля представляются необоснованными и противоречащими действующему земельного законодательству.

## Организация и осуществление государственного земельного надзора

К формам взаимодействия прокуратуры с органами контрольно-надзорными органами можно отнести: – взаимный обмен информацией по вопросам выявления и устранения нарушений требований земельного законодательства; – участие представителей органов государственного земельного надзора в рабочих группах по подготовке координационных совещаний руководителей правоохранительных органов, а также в работе таких совещаний; – привлечение специалистов органов государственного земельного надзора для участия в прокурорских проверках; – участие прокуроров в рассмотрении органами государственного земельного надзора протестов и представлений. На развитие форм взаимодействия прокуратуры с органами государственного земельного надзора в определенной мере повлияет совершенствование функции прокуратуры по осуществлению надзора за исполнением законов. При выборочном, избирательном характере этого надзора органы прокуратуры ос новное внимание должны уделять надзору за исполнением требований земельного законодательства самими органами, осуществляющими государственный земельный надзор, особенно в части всесторонности и полноты выявления ими нарушений, принятии мер по их устранению и наказанию виновных. При ином более широком предмете надзора основные усилия прокуратуры должны быть направлены на проверки исполнения законов собственными силами или с привлечением необходимых специалистов, в том числе и работников органов государственного земельного надзора. Следовательно, в зависимости от направленности прокурорского надзора должны изменяться прежние и появляться новые формы взаимодействия прокуроров с органами государственного земельного надзора. Что касается методов контрольно-надзорной деятельности в области земельных отношений, то данный вопрос практически не рассматривается в земельно-правовой доктрине. Ученые ограничиваются лишь указанием на применение в сфере охраны и использования земель методов административно правового принуждения при осуществлении государственного земельного контроля132.

Представители административного права обращают внимание на то, что административный надзор и контроль характеризуют особые методы их осуществления. Для административного надзора основным методом является непосредственное постоянное наблюдение за соответствующими объектами, проверка по заявлениям и жалобам, а также по собственной инициативе. Арсенал методов внешнего контроля значительно шире: проверка, обследование, ревизия, проведение экспертизы и др.133 Однако в данном случае происходит смысловое смешение таких терминов и понятий, как «метод», «способ» и «форма».

Другими представителями правовой доктрины при обсуждении обязательных требований для видов контроля предлагается при утверждении положений об осуществлении соответствующего вида контроля, принимаемых постановлениями Правительства РФ, определять методы проверки соответствия подконтрольных субъектов установленным требованиям (изучение документов, отбор проб и образцов для проведения экспертиз, осмотр помещения, объяснение ответственного лица и пр.) и способы отбора таких методов для проверки соблюдения конкретных требований (в каких случаях необходимо провести экспертизу, а в каких достаточно ограничиться изучением запрошенных документов и т. п.)134. В данном случае выделяются методы такой формы контроля, как проверка. А.А. Ялбулганов, рассматривая определение государственного земельного надзора, предусмотренного ст. 71 Земельного кодекса РФ, указывает, что контрольно-надзорная деятельность уполномоченных органов государственной власти проводится с использованием определенных методов надзора: систематического наблюдения (мониторинга) за исполнением требований земельного законодательства; анализа и прогнозирования состояния исполнения требований земельного законодательства135. В данном случае перечисляются не формы, а методы государственного земельного надзора, что является спорным мнением. При этом не выделяется проверка, которая также указана в легальном определении государственного земельного надзора.

Приведенные примеры позволяют сделать вывод об отсутствии в правовой доктрине единства в понимании методов контрольно-надзорной деятельности, что затрудняет их определение при осуществлении земельного надзора и контроля.

В целом, как показывает проведенный анализ, несмотря на расширение форм государственного земельного надзора, что вытекает из легального закрепления данного понятия, по данному вопросу продолжают возникать теоретические и практические проблемы. Кроме того, сохраняется правовая неопределенность в отношении форм муниципального и общественного земельного контроля. Выявленные недостатки вызывают необходимость совершенствования законодательства в области земельного надзора и контроля. При этом необходимо учитывать наметившиеся тенденции в области правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Так, проектом концепции федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» предусматривается унификация способов осуществления контрольно-надзорных мероприятий и учета специфики различных отраслей, а также регламентация отдельных способов осуществления контрольно-надзорной деятельности, в том числе дистанционного характера, таких как проведение мониторинга и наблюдения, проведение посещений и консультаций, проверка выполнения предписаний и проведения расследований. При этом контрольно-надзорным органам будет предоставлена технология для обоснования выбора способа осуществления контрольно-надзорной деятельности при обязательности установления персональной ответственности за результаты контрольно-надзорных мероприятий.

## Взаимодействие органов государственного земельного надзора и органов прокуратуры при проведении проверок соблюдения требований земельного законодательства

Однако в научной литературе совершенно справедливо отмечается многофункциональное значение земель. Земля – это основа жизни и деятельности человека, природного объекта, природного ресурса; основа осуществления хозяйственной и иной деятельности; недвижимое имущество; объект права собственности и иных прав на землю169. Многофункциональность земли напрямую вытекает из пп. 1 п. 1 ст. 6 Земельного кодекса РФ, в котором земля в качестве объекта земельных отношений закреплена как природный объект и природный ресурс. Согласно ч. 1 ст. 9 Конституции РФ земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

По мнению О.В. Калугиной, государственный земельный контроль является обязательным элементом механизма государственного управления. Значимость данного правового института определяется в том числе, исходя из представления о земле, являющейся объектом земельных отношений, как о природном объекте, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю170.

Указанные значения земли как поднадзорного объекта учитываются при осуществлении государственного земельного надзора другими федеральными органами исполнительной власти – Росельхознадзором и Росприроднадзором.

Россельхознадзор осуществляет функцию государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения и на земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах в пределах своей компетенции в соответствии с Положением о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 327171. Данную функцию Россельхознадзор и ее территориальные органы выполняют при осуществлении государственного земельного надзора за соблюдением: а) требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления; б) требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель; в) требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности; г) требований в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют органы государственного земельного надзора; д) предписаний, выданных должностными лицами Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и ее территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений. Указанные полномочия осуществляются Россельхознадзором и ее территориальными органами осуществляются в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Статистические данные показывают рост выявленных Россельхознадзором нарушений земельного законодательства. Так, их количество составило: в 2008 г. – 5997; в 2009 г. – 4608; в 2010 г. – 14 384; в 2011 г. – 22 648; в 2012 г. – 29 903172. В 2013 г. Россельхознадзором было проведено 55 274 проверки, в ходе которых выявлено 29 795 нарушений земельного законодательства. В 2014 г. их количество составило соответственно 52 329 проверок и 33 485 нарушений173.

Увеличение выявленных нарушений земельного законодательства в 2014 г. по сравнению с предыдущим годом связан с передачей Россельхознадзору в 2013 г. полномочий по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения и на земельных участках в составе зон сельскохозяйственного использования в населенных пунктах в пределах ее компетенции174.

Однако следует отметить, что Россельхознадзором совместного с Минсельхозом рассматривается вопрос о передаче его полномочий в сфере государственного земельного надзора 10 субъектам РФ в «пилотном режиме»175. Тем самым подтверждается необходимость обсуждения и решения имеющейся на сегодняшний день проблемы осуществления государственного земельного надзора на федеральном и региональном уровне, несмотря на то, что в земельном законодательством предусмотрена надзорная деятельности в этой сфере только уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Анализ деятельности Россельхознадзора и его территориальных органов по осуществлению государственного земельного надзора показывает, что на практике нередки случаи, когда в ходе проведения проверок в рамках имеющихся полномочий выявляются нарушения требований земельного законодательства, проверка соблюдения которых находится в ведении Росреестра. Так, в ходе проведения административного расследования специалистом Управления Россельхознадзора по Белгородской области установлено, что обществом с ограниченной ответственностью «Родина» было произведено самовольное снятие и перемещение плодородного слоя почвы на двух земельных участках сельскохозяйственного назначения. Материалы проверки по факту использования земельных участков не по целевому назначению также переданы в Управление Росреестра по Белгородской области для принятия мер в установленном порядке176. Нецелевое использование сельскохозяйственных земель в Шкотовском районе Приморского края выявил Россельхознадзор совместно с прокуратурой региона177. Подобные ситуации вызывают необходимость координации деятельности федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор. Для этого необходимы разработка и принятие административного регламента взаимодействия федеральных органов государственной власти, осуществляющих государственный земельный надзор. Правовая основа для этого заложена в постановлении Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»178.

## Осуществление общественного земельного контроля

Полученные сведения фактически являются основой для проведения всех видов проверок должностными лицами государственного земельного надзора, которые их сопоставляют с правоустанавливающими и правоудостоверяющими документами в отношении земельных участков, другой информацией, предоставляемой обладателями права собственности и иных прав на них физических и юридических лиц.

Что касается Росреестрнадзора (территориального органа), располагающего сведениями государственного кадастрового учета земельных участках в составе государственного кадастра недвижимости, то для его надзорной деятельности в сфере земельных отношений наряду с плановыми и внеплановыми проверками возникает необходимость получения сведений при проведении документарных проверок, предметом которых являются документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими предписаний об устранении нарушения земельного законодательства.

Документарная проверка проводится по месту нахождения Росреестра (территориального органа). В процессе ее проведения должностными лицами в первую очередь рассматриваются документы юридического лица, индивидуального предпринимателя, имеющиеся в распоряжении Росреестра (территориального органа). В случае, если достоверность сведений, содержащихся в таких документах, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предписания об устранении нарушения земельного законодательства, Росреестр (территориальный орган) направляет в адрес поднадзорных субъектов запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. За непредставление или несвоевременное представление сведений (информации) органам, осуществляющим государственный земельный надзор, или их должностным лицам виновные лица привлекаются к административной ответственности по ст. 19.7. «Непредставление сведений (информации)» КоАП РФ.

Так, на основании распоряжения главного государственного инспектора города Москвы по использованию и охране земель от 17 мая 2011 г. о проведении плановой выездной проверки земельных участков ФГУП «Центр финансового и правового обеспечения» Управления делами Президента РФ, в адрес Предприятия было направлено уведомление о времени и месте проведения проверки, в соответствии с которым оно обязывалось предоставить правоустанавливающие и иные документы. Сведения представлены не были, в связи с этим 16 июня 2011 г. в отношении данного Предприятия был составлен протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена ст. 19.7 КоАП РФ206. ФГУП «Книжная Экспедиция» в установленный срок – до 10 часов 00 минут 7 июня 2011 г. не представило должностным лицам Управления Росреестра по г. Москве документы, в том числе: – копию кадастрового паспорта земельного участка (плана, выписки); – правоустанавливающие и правоудостоверяющие документы на проверяемый земельный участок (решения, постановления о предоставлении земельных участков, договоры аренды, купли-продажи, свидетельства о государственной регистрации права с указанием вида, объекта и субъекта права и т. д.); – землеустроительное дело, материалы межевания, копии других документов по данному земельному участку, акт сдачи, приемки межевых знаков на сохранность. При проведении проверок должностными лицами органов государственного земельного надзора запрашиваются и используются также другие сведения и информация, поскольку данных государственного кадастрового учета земельных участков оказывается недостаточно для осуществления надзорной деятельности за соблюдением земельного законодательства.

В научной литературе обоснованно подвергается критике состав сведений государственного кадастра недвижимости о земельном участке как объекте недвижимости и отсутствии сведений о его качественных характеристиках, таких как состояние земельного участка, показатели состояния плодородия почв и др.208 Для получения этих сведений, особенно при проведении проверки соблюдения требований законодательства по рациональному использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения, в том числе выполнения мероприятий по сохранению и воспроизводству их плодородия, мелиорации земель, используются данные государственного мониторинга земель. В числе его задач в соответствии с пп. 2 п. 2 ст. 67 Земельного кодекса РФ прямо предусмотрено обеспечение органов государственной власти информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, включая реализацию полномочий по государственному земельному надзору (в том числе для проведения административного обследования объектов земельных отношений). Доступ к такой информации федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральными законами) осуществляется на безвозмездной основе посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия