

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Дипломная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
специализации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ДР: 909

Екатеринбург 2019

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Российский государственный профессионально-педагогический
университет»
Институт гуманитарного и социально-экономического образования
Кафедра права

К ЗАЩИТЕ ДОПУСКАЮ:
Заведующий кафедрой права
_____ А.А. Воронина
«_____» _____ 2019 г.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Дипломная работа
по направлению подготовки 44.03.04 Профессиональное обучение
(по отраслям)
профиля подготовки «Правоведение и правоохранительная деятельность»
профилизации «Правозащитная деятельность»

Идентификационный код ДР: 909

Исполнитель: студент группы Пу-511 ПВД	_____	Е.Е. Морозова
	<i>(подпись)</i>	
Руководитель: канд. юрид. наук, доцент	_____	Т.М. Звездина
	<i>(подпись)</i>	
Нормоконтролер: ст. преподаватель	_____	К.А. Игишев
	<i>(подпись)</i>	

Екатеринбург 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ.....	6
1.1 Нормативно-правовое регулирование охраны земель	6
1.2 Сущность и принципы охраны земель	13
2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ.....	17
2.1 Органы государственного управления охраной земель.....	17
2.2 Меры государственного регулирования охраны земель.....	20
2.3 Государственный контроль за охраной земель.....	25
АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ.....	38
МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА	55
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	59
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	63

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определена тем, что в настоящее время Охрана природы Земли превратилась в главную задачу, решаемую человечеством. Добиться прежних основных целей, включая рост благосостояния населения, в условиях экологического неблагополучия невозможно.

Земля относится к наиболее важным природным ресурсам, поэтому находится под особой охраной государства. Действия, ведущие к деградации или загрязнению участков, недопустимы, так как это влияет на главное качество ресурса - потенциальную плодородность. Для предотвращения правонарушений и контроля за использованием и предусмотрена правовая охрана земель.

По данным Росреестра, за 2018 год количество выявленных нарушений земельного законодательства выросло на 9 % по сравнению с предыдущим периодом и составило свыше 133 тыс. К числу наиболее частых нарушений относятся самовольное занятие земельного участка, его неиспользование или использование не по назначению¹.

Сказанное выше свидетельствует об актуальности проблемы совершенствования правового регулирования охраны земель.

Научная основа работы представлена трудами Е.А. Галиновской, С. В. Ивановой, Н.Н. Корневой, А.А. Фадеева, Г. И. Калинина, О.И. Крассова, Г. Л. Земляковой, О. А. Самончик, В. В. Устюковой, Д. В. Хаустова.

Однако стоит отметить, что авторами этих работ исследования проводились преимущественно в связи с анализом порядка предоставления земельных участков из земель различного целевого назначения и видов разрешенного использования, изменения и прекращения прав на них и т.д.

¹Официальный сайт Росстата. URL: <https://rosreestr.ru/site/open-service/statistika-i-analitika/gosudarstvennyy-zemelnyy-nadzor/perechni-naibolee-chasto-vstrechayushchikhsya-v-deyatelnosti-podkontrolnykh-subektov-narusheniy-obyu/>

Помимо этого эти исследования были проведены на действующем ранее законодательстве.

Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере охраны земель в РФ.

Предмет исследования – нормы права, регулирующие охрану земель в Российской Федерации и правоприменительная практика в указанной сфере.

Цель работы – исследование правового регулирования охраны земель в Российской Федерации, а так же проведение анализа правоприменительной практики по теме исследования.

Достижение указанной цели обеспечивается решением следующих задач:

- изучить нормативно-правовые акты, регулирующие охрану земель в РФ;
- рассмотреть сущность, цели и принципы охраны земель;
- изучить систему государственных органов, регулирующих охрану земель в РФ;
- рассмотреть методы и меры регулирования охраны земель;
- изучить систему государственного контроля за охраной земель;
- проанализировать правоприменительную практику в сфере охраны земель.

Методологическую основу дипломной работы составили частонаучные методы познания, в том числе метод дедукции и индукции, а также система специальных научных методов, таких как статистический и сравнительно-правовой.

Нормативно - правовую основу исследования составили законодательные, и иные нормативные акты Российской Федерации, регулирующие вопросы охраны земель, а так же материалы судебной практики.

Структура исследования определена целями и задачами. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, анализа судебной практики, методической разработки заключения и списка использованных источников.

1. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

1.1 Нормативно-правовое регулирование охраны земель

В статье 72 Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 ФКЗ, от 05.02.2014 № 2 ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 ФКЗ)¹ сказано, что задачи, связанные с правом собственности на участки земли, включая их использование и распоряжение, решаются на общероссийском уровне, а также на уровне регионов страны. Поэтому государственное регулирование земельных отношений представляет собой сферу, которой занимаются различные органы власти. Сюда входят исполнительные и законодательные ведомства (федеральные и региональные).

Земельные отношения затрагивают различные аспекты, которые включают оптимальное использование, защиту прав собственности граждан и предприятий, а так же контроль за сохранностью ресурсов.

Рамки правового регулирования охраны ресурса обозначены в гл. 2 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 25.12.2018 г.)² (далее по тексту ЗК РФ). В ней определены цели, содержание и особенности охранных действий.

В статье 12 ЗК РФ³ определены виды последствий негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности, перечислены в комментируемой статье. К ним относятся: деградация, загрязнение, захламливание, нарушение земель и иные последствия.

Деградацией земель сельскохозяйственного назначения ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Российская газета. 2001. 30 окт.

³ Там же.

плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ (в ред. от 05.04.2016 г.)¹ (далее - ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения») признает ухудшение свойств земель сельскохозяйственного назначения в результате природного и антропогенного воздействий.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» загрязнение почв представляет собой содержание в почвах химических соединений, радиоактивных элементов, патогенных организмов в таких количествах, что оказывают вредное воздействие на здоровье человека, окружающую среду, плодородие земель сельскохозяйственного назначения.

Содержание понятия «нарушение земель» можно определить путем анализа постановления Правительства РФ «О проведении рекультивации и консервации земель» от 10 июля 2018 г. № 800 (в ред. от 07.03.2019 г.)² (далее по тексту Постановление Правительства № 800)

Нарушение земель - это результат работ, связанных с разработкой месторождений полезных ископаемых и торфа, проведением всех видов строительных, геолого-разведочных, мелиоративных, проектно-изыскательских и иных работ, вследствие которых нарушается целостность поверхности почвы.

Понятие «восстановление земель» сформулировано применительно к землям сельскохозяйственного назначения в ст. 1 Федерального закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Воспроизведение плодородия сельскохозяйственных земель - это сохранение и улучшение плодородных свойств земель сельскохозяйственного назначения посредством регулярных

¹ Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399

² Собрание законодательства РФ. 2018. № 29, Ст. 4441.

агротехнических, агрохимических, мелиоративных, фитосанитарных, противоэрозионных и других мер.

Правила проведения мероприятий в отношении сельскохозяйственных наделов прописаны в Федеральном законе «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

В Федеральном законе «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7-ФЗ (в ред. от 29.07.2018)¹ (далее по тексту ФЗ «Об охране окружающей среды») говорится о важности обдуманного, безопасного воздействия на окружающую среду, устанавливаются особые режимы охраны отдельных объектов.

В ФЗ «Об охране окружающей среды» предусмотрен ряд норм, касающихся обеспечения сохранения земель и почв.

Так, ст. 4 названного Закона устанавливает, что объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются земли и почвы. Особой охране подлежат также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы.

Закон требует, чтобы при осуществлении строительства и реконструкции зданий, сооружений и других объектов принимались меры по защите окружающей среды, восстановлению природной среды и восстановлению земель (статья 37); запрещает ввод в эксплуатацию объектов, не оборудованных средствами мониторинга загрязнения окружающей среды, без выполнения мероприятий по охране окружающей среды и восстановлению окружающей среды, предусмотренных проектами рекультивации земель (ст. 38)².

¹ Собрание законодательства РФ, 2018, № 31, ст. 4841.

² Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / О.Л. Дубовик. М., 2016. С. 12.

Лица, которые осуществляют эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов, должны проводить мероприятия по восстановлению природной среды, рекультивации земель. Это относится как к физическим, так и к юридическим лицам (ст. 39).

При размещении энергетических объектов должны быть приняты мероприятия по сохранению земель и почв, а также меры по своевременному удалению плодородного слоя почвы при расчистке или затоплении пласта водохранилища. Это прописано в ст. 40 Закона.

Во время эксплуатации сельскохозяйственных объектов должны соблюдаться все требования в области охраны окружающей среды и должны быть приняты меры по защите земли и почвы. Сельскохозяйственные объекты должны иметь санитарно-защитные зоны и очистные сооружения, необходимые для предотвращения загрязнения почвы (статья 42 Закона).

Статья 43 вышеупомянутого закона выступает как обязательное условие выполнения мелиорации, проектирования, строительства, реконструкции, ввода в эксплуатацию и использования отдельно расположенных дренажных систем и гидротехнических сооружений требует принятия мер по защите земли и почвы. В процессе планирования и строительства городских и сельских поселений необходимо соблюдать требования по восстановлению природной среды и мелиорации земель (статья 44 Закона).

Согласно ст. 46 Закона при размещении, проектировании, строительстве, реконструкции, вводе в эксплуатацию и эксплуатации объектов нефтегазодобывающих производств, объектов переработки, транспортировки, хранения и реализации нефти, газа и продуктов их переработки должны быть предусмотрены эффективные меры по рекультивации нарушенных и загрязненных земель. Строительство и эксплуатация таких объектов допускаются только при наличии проектов восстановления загрязненных земель в зонах временного и (или) постоянного

использования земель, положительного заключения государственной экспертизы проектной документации¹.

Согласно статье 51 Закона, запрещается сброс отходов производства и потребления, в том числе радиоактивных, в почву. Статья 62 указанного Закона регулирует охрану редких и исчезающих почв. Эти почвы подлежат охране со стороны государства, и в целях их учета и охраны устанавливаются Красная книга почв Российской Федерации и Красные книги почв субъектов Российской Федерации, порядок которых определяется законодательством о защите почв. Порядок классификации почв как редких и находящихся под угрозой исчезновения, а также порядок, в котором устанавливается режим использования таких земельных участков и почв, определяется законом.

Некоторые положения, касающиеся таких мер, как восстановление и консервация, изложены в постановлении правительства № 800.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001г. № 195-ФЗ (в ред. от 06.02.2019 г.)² (далее по тексту КоАП РФ) предусматривает порядок наложения административных штрафов за нарушение земельного законодательства.

Нарушение земельного законодательства не всегда влечет за собой только лишь административную ответственность. Так в некоторых случаях наступает и уголовная ответственность, которая предусмотрена Уголовным Кодексом Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 12.11.2018)³. Так ст. ст. 254,256 УК РФ предусмотрены экологические правонарушения, представляющие собой посягательство на землю, как на элемент, входящий в состав экосистемы.

Статья 13 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ (в ред. от 25.12.2018 г.)⁴ регулирует

¹ Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / О.Л. Дубовик. М., 2016. С.14.

² Российская газета. 2001.31 дек.

³ Собрание законодательства РФ, 17.06.1996, № 25, ст. 2954.

⁴ Российская газета. 2007.11 янв.

Государственную поддержку мероприятий по повышению плодородия земель, и охране сельскохозяйственных земель.

«В реализации охранных мероприятий важную роль играет проверка соответствия почв санитарно-гигиеническим требованиям и нормам, касающимся предельно допустимых концентраций вредных веществ».¹

Оценка состояния земли базируется на результатах оценки влияния на окружающую среду. Для предотвращения деградации почвы допускается их консервация, а именно изъятие участков из обращения на определенное время. Такая же процедура, может быть применена для восстановления свойств почвы.

Учитывая значимость земель лесного и сельскохозяйственных фондов для человека, планированию мероприятий по охране уделяется особое внимание. Нельзя допускать, например, чтобы участки подвергались загрязнению химическими веществами, ведь они утратят пригодность и могут стать опасными для производства и продажи сельскохозяйственных товаров.

Состояние сельскохозяйственных участков, почва на которых была повреждена в результате деятельности человека, следует восстанавливать с помощью рекультивации. «Процесс восстановления плодородного слоя земли состоит из двух этапов:

- технический - снятие непригодного слоя почвы и нанесение нового;
- биологический - улучшение свойств ресурса: биохимических, агрофизических и других.

«Среди рассматриваемой категории участков особой охране подлежат сельскохозяйственные угодья: пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями»².

¹ Галиновская Е.А. Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность. // Хозяйство и право. 2015. № 1, 2. С.2.

² Глушко О. А. Правовое регулирование использования и охраны земельных ресурсов: проблемы правоприменения / О. А. Глушко, С. Н. Якуба // В сборнике: Научное обеспечение агропромышленного комплекса. г. Краснодар, ул. Калинина, 13, 2016. С.3

Охрану лесов регулирует Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. N 200-ФЗ (в ред. от 18.12.2018 г.).

Поскольку защита этих земель неразрывно связана с контролем безопасности самого леса, территорию так же берегут от загрязнений, деградации, порчи, пожаров. Большое внимание уделяется дальнейшему воспроизведению лесов.

Федеральный закон «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ (в ред. от 31.12.2017)¹ регулирует планирование и организацию рационального использования земель, а так же их охраны.

«ГОСТ 26640-85 (СТ СЭВ 4472-84) - Государственный стандарт Союза ССР. Земли. Термины и определения» (утв. и введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 28 октября 1985 г. № 3453)² - нормативный документ, несмотря на то, что он создан еще в Советские времена, до сих пор не отмененный. Определяет землю как важнейшую часть окружающей природной среды, характеризующуюся пространством, рельефом, климатом, почвенным покровом, растительностью, недрами, водами, являющуюся главным средством производства в сельском и лесном хозяйстве, а также пространственным базисом для размещения предприятий и организаций всех отраслей народного хозяйства.

«Действия, направленные на охрану земель, должны опираться не только на достижения науки и технологий, но и на четко структурированную и продуманную совокупность законодательных мер, устанавливающих права и обязанности по отношению к земле всех участников земельных отношений. В противном случае любые меры по охране земель, не сформированные в единую систему, останутся разрозненными и в силу этого не приносящими реальной пользы»³.

¹ Российская газета. 2001. 23 июня.

² М.: Издательство стандартов, 1986.

³ *Ионова З. З.* Правовая охрана земель // Молодой ученый. 2016. №6.6. // URL: <https://moluch.ru/archive/110/27591/> (дата обращения 18.03.2019)

На состоянии земельных ресурсов, качества почв сказываются негативные воздействия физического, химического и биологического характера. Задача охраны земель является составной частью проблемы охраны и сохранения окружающей среды.

В содержание правовой охраны земель включаются правовые нормы, регулирующие вопросы обеспечения сохранения и повышения плодородия почв, предотвращения их истощения, загрязнения и разрушения и т.д. Цели охраны земель заключаются в том, чтобы сохранить их способность выступать как средство производства, а также в качестве пространственного операционного базиса.

Правовая охрана земель как правовой институт преследует цели не только сохранить земли и почвы, но и всю окружающую среду. Поэтому вопросы обеспечения охраны земель регулируются не только земельным, но и законодательством об охране окружающей среды.

Правовая охрана земель представляет собой систему правовых мер, реализация которых призвана обеспечить сохранение, восстановление и улучшение состояния земель, которые используются как средство производства и пространственный территориальный базис.

1.2 Сущность и принципы охраны земель

Понятие правовой охраны земель представляет комплекс мер, предусмотренных законодательными документами, они направлены на обеспечение правильного пользования землей, увеличение ее плодородия и уровня защищённости от разрушения, истощений.¹

Охрана земель - один из основополагающих принципов земельного права. Она содержит комплексную методику подхода к земельной

¹ *Нарышева Н.Г.* Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право, 2016, № 3.

территории, как к сложному природному механизму. Вопросы и задачи, связанные с охраной земельных участков регулируются 12 и 13 статьями ЗК РФ, а также Постановлением Правительства РФ № 800.

Согласно действующему закону, все территории могут быть разделены, в зависимости от целей их использования:

- сельскохозяйственного значения;
- населенных пунктов;
- промышленных, транспортных, коммуникационных, производственных объектов;
- особо охраняемые зоны;
- земли лесного, водного фонда, земли запаса.

В последней редакции правового документа определен порядок выделения земельных объектов в собственность. При этом стоит принимать во внимание, принадлежит территория государству, региону, муниципалитету либо находится в частной собственности. Для регистрации участка будущему владельцу потребуется предоставить установленные законом документы.

В законе описаны основные правила землепользования. При этом установлена правовая база, позволяющая соблюдать предписанные нормы. основополагающие принципы базируются на следующих определениях:

- земля составляет основу жизнедеятельности жителей РФ;
- все законодательные нормы направлены на охрану земли. Защита территорий является приоритетом государственной политики;
- сделан уклон на сохранении жизни и здоровья жителей страны;
- владельцы земельных участков вправе принимать решения, которые непосредственно касаются территорий, находящихся в собственности;
- земельные наделы неразрывно связаны с объектами, располагающимися на их территории;
- ценные объекты должны сохраняться в первую очередь;

- за пользование землей взимается установленная плата (кроме случаев, которые предусмотрены в законодательстве);
- участки разделены согласно своему значению;
- территории могут находиться в государственном, региональном, муниципальном владении;
- земельное законодательство не связано с гражданским;
- должны соблюдаться интересы, как самих жителей, так и общества.

Как пишет Ионова З.З.: «Земля может рассматриваться как природный объект или как отдельные земельные участки. При этом участвовать в формировании земельных отношений могут жители, предприниматели, регионы и муниципалитеты».¹

Охрана земельных ресурсов направлена на достижение следующих целей:

1. Профилактика наступления деградации, загрязнения, порчи, истощения, уничтожения земель и почв, иного негативного воздействия человека, а также устранение их последствий.

2. Обеспечение рационального использования земель, в том числе для восстановления плодородного слоя почв на сельскохозяйственных участках.

3. Мониторинг процесса улучшения качества почвенного покрова.

Итак, суть защиты состоит в сохранении и поддержании природных свойств земли путем ограничения негативного воздействия на нее человека².

Согласно Галиновской Е.А., для защиты ресурса государство разработало несколько рычагов воздействия:

- восстановление первоначального состояния поврежденного участка;
- признание законных прав на надел;
- пресечение действий, нарушающих интересы собственника, владельца и пользователя земли.¹

¹ Ионова З. З. Правовая охрана земель // Молодой ученый. 2016. №6.6. URL: <https://moluch.ru/archive/110/27591/> (дата обращения: 20.04.2019).

² Там же.

Кроме этого, на собственников и арендаторов возлагаются следующие обязанности:

1. Воспроизводить плодородие сельскохозяйственных земель.
2. Защищать сельхозугодия от зарастания сорняками, деревьями и кустарниками.
3. Беречь уровень мелиорации надела.
4. Вести защиту земель от:
 - подтопления, заболачивания;
 - водной и ветровой эрозии, селей;
 - вторичного засоления;
 - иссушения или уплотнения;
 - загрязнения химическими элементами и микроорганизмами;
 - засорения отходами производства и потребления.

В реализации мер по сохранению, важную роль играет проверка соответствия почв санитарно-гигиеническим требованиям и нормам, касающимся предельно допустимых концентраций вредных веществ.

¹ Галиновская Е.А. Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность. // Хозяйство и право. 2015. № 1, 2. С. 5

2. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

2.1 Органы государственного управления охраной земель

Характер деятельности органов исполнительной государственной власти по организации рационального использования и охраны земель определяется принципом разделения властей, закрепленным в статье 10 Конституции РФ (принцип разграничения сфер деятельности и полномочий государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власти).

Виды управления в сфере использования и охраны земель:

1. общее;
2. специальное;
3. ведомственное (отраслевое).¹

Виды органов управления в сфере использования и охраны земель:

1) органы общей компетенции:

- Президент РФ,
- Правительство РФ,
- органы исполнительной власти субъектов РФ,
- органы местного самоуправления.

2) специально уполномоченные органы государства в данной области:²

- федеральные министерства (Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации);
- федеральные службы (Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, и др.);
- федеральные агентства (Федеральное агентство лесного хозяйства; Федеральное агентство по управлению государственным имуществом и др.).

¹ Ерофеев Б.В. Земельное право России. М., 2017. С. 111.

² Красов О.И. Земельное право. - М., 2017. С.98.

Общее управление охраной земель носит территориальный характер и касается всех собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, осуществляющих свою деятельность в пределах территории всей страны, субъекта РФ или территории местного самоуправления¹.

Такое управление осуществляют органы общей компетенции, к которым относятся Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах их компетенции.

Специальное управление осуществляется специально уполномоченными государственными органами в этой области, для которых выполнение соответствующих функций управления является основной задачей².

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» от 21 мая 2012 г. № 636 (в ред. от 14.09.18г.)³. В соответствии с Указом, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства.

Основные управленческие функции в области охраны и использования земель возложены на Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), которая является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции:

- по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства,

¹ Красов О.И. Земельное право. М., 2017. С. 145.

² Земельное право / Под ред. С.А. Боголюбова. М. 2018. С. 211.

³ Собрание законодательства РФ. 2012. № 42, Ст. 4788.

государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации);

– по государственной кадастровой оценке, осуществлению надзора в области геодезии и картографии, государственного земельного надзора, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) является федеральным органом исполнительной власти, исполняющим функции по разработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель, особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) к землям другой категории, в области лесных отношений, и т.д., а также по разработке и реализации государственной политики и нормативно-правовой базы в сфере охраны окружающей среды¹.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса; по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель; по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие

¹ *Липски С.А.* Земельное право. М. 2017. С. 222.

сельских территорий; по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях, и т.д.

Ведомственное управление осуществляется рядом федеральных органов исполнительной власти в отношении земель, которые, как правило, находятся в федеральной государственной собственности. Регулирование охраны и использования земель не является их главной задачей для этих органов, в этом они отличаются от органов специальной компетенции.¹

Этот тип управления применяется в первую очередь к предприятиям, учреждениям и организациям, которые подчиняются этим органам. Такие органы были названы органами ведомственной (отраслевой) компетенции, и, в частности, к ним могут быть отнесены Министерство обороны Российской Федерации, Министерство путей сообщения Российской Федерации и некоторые другие.

2.2 Меры государственного регулирования охраны земель

Под государственным регулированием понимается организационно-правовое и экономическое воздействие государства на использование, и охрану земельных ресурсов. С переходом к рыночной экономике произошло коренное изменение форм и методов государственного регулирования использования и охраны земельных ресурсов, их содержания и соотношения².

Экономические методы влияния, также широко использовались в сфере земельных отношений, где административные методы ранее доминировали безраздельно. В то же время в условиях рыночной экономики и отмены государственной монополии на землю невозможно говорить в первую

¹ Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для бакалавров. М. 2013. С. 301

² Земельное право России : учебник для академического бакалавриата / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин, А. Ю. Чикильдина ; под ред. А. П. Анисимова. 5-е изд. М. : 2018. С. 144.

очередь об экономических методах государственного регулирования этой сферы отношений, а тем более о замене административных методов экономические.

Государственное регулирование использования и охраны земель осуществляют все ветви государственной власти - законодательная, исполнительная, судебная¹.

Государственное управление использованием и охраной земельных ресурсов в узком смысле осуществляется органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов. Эти органы обычно делятся на органы общей и специальной компетенции.

В связи с упразднением Указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ряда федеральных органов – Государственного комитета Российской Федерации по земельной политике. Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды. Федеральной службы лесного хозяйства России, выполнявших важные функции по государственному управлению и охране земельных ресурсов, и передаче этих функций Министерству природных ресурсов Российской Федерации, роль последнего в данной сфере значительно выросла.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации в Министерстве природных ресурсов и его территориальных органах на основе подразделений, ранее осуществлявших специальные функции управления в сфере природопользования и охраны окружающей природной среды, соответствующие блоки: государственной водной службы, государственной лесной службы, государственной геологической службы и государственной службы охраны окружающей природной среды под руководством первых заместителей Министра.

¹ *Боголюбов С.А* Земельное право: учебник. М.: Изд-во Проспект. 2014. С. 239.

Согласно Положению, утвержденному постановлением Правительства РФ Постановление Правительства РФ от 30 июля 2014 г. 726 «Об изменении некоторых актов Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. N 870»¹ Министерство природных ресурсов РФ является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в сфере изучения, использования, воспроизводства, охраны природных ресурсов и окружающей природной среды, обеспечения экологической безопасности, а также координирующим в случаях, установленных законодательством РФ, деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Так, в области реализации государственной политики в сфере природопользования и охраны окружающей среды Министерство природных ресурсов РФ осуществляет следующие функции:

- разрабатывает с участием других федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ основные направления изучения, воспроизводства, использования и охраны природных ресурсов, охраны окружающей природной среды, развития системы особо охраняемых природных территорий и сохранения биологического разнообразия;

- разрабатывает и организует выполнение федеральных целевых программ геологического изучения недр и развития минерально-сырьевой базы, рационального использования и охраны водных объектов, предупреждения и ликвидации вредного воздействия вод, использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, охраны окружающей природной среды;

¹ Собрание законодательства РФ. 2014. № 32. Ст. 4499.

– разрабатывает и осуществляет с участием других федеральных органов исполнительной власти меры по совершенствованию механизма экономического стимулирования рационального природопользования и охраны окружающей природной среды, определяет методики экономической (стоимостной) оценки природных ресурсов;

– осуществляет с участием других федеральных органов исполнительной власти прогнозирование влияния использования одних видов природных ресурсов на состояние других;

– организует подготовку государственных докладов о состоянии окружающей природной среды и об использовании природных ресурсов в Российской Федерации и др.

Функции упраздненного в соответствии с названным Указом Государственного комитета РФ по земельной политике переданы вновь образованной Федеральной службе земельного кадастра России и Министерству имущественных отношений Российской Федерации. Важную роль в регулировании и охране земельных ресурсов играют органы санитарно-эпидемиологического надзора Министерства здравоохранения Российской Федерации. Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ (с изм. и доп., вступ. в силу с 21.10.2018)¹ предусматривает комплекс мероприятий, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения как одного из основных условий реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду².

Указанные органы осуществляют государственный контроль за:

— соблюдением санитарного законодательства при использовании земель, создании охранных, санитарно-защитных и рекреационных зон,

¹ Российская газета. 1999. 06 апр.

² Сыроедов Н.А. Земельное право. М.: Изд-во Проспект. 2017. С. 96.

проектировании и эксплуатации предприятий, объектов по использованию, переработке и утилизации радиоактивных, токсичных материалов и отходов;

— предотвращением загрязнения земель возбудителями паразитарных и инфекционных заболеваний и т. д. Специальные санитарно-эпидемиологические требования ранее предъявлялись при планировании развития городских и сельских поселений. Планирование и развитие таких поселений должно предусматривать создание благоприятных условий для жизни и здоровья населения путем комплексного улучшения городских и сельских поселений и реализации других мер по предупреждению и ликвидации вредного воздействия на человека факторов окружающей среды. Регулирование рационального использования и охраны земельных ресурсов осуществляется не только органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, но и органами местного самоуправления.

Местное самоуправление, согласно ст. 130 Конституции Российской Федерации, обеспечивает самостоятельное решение для населения местных вопросов, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью, в том числе земельными ресурсами. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций. Изменение границ территорий, на которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

К полномочиям органов местного самоуправления относятся:

— определение перспектив развития муниципальных образований, территориальное планирование землепользования, их зонирование, разработка и утверждение генеральных планов территорий муниципальных образований по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

— установление в соответствии с действующим законодательством порядка предоставления, использования и изъятия земель муниципальных образований;

— управление и распоряжение муниципальными землями и др. Органы местного самоуправления, согласно ст. 131 Конституции Российской Федерации, могут быть наделены законом отдельными государственными полномочиями, в том числе в области рационального использования и охраны земель, с передачей материальных и финансовых ресурсов, необходимых для их осуществления. Реализация переданных полномочий контролируется государством.

Порядок осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации определен постановлением Совета Министров — Правительства РФ. Порядок, установленный Положением о государственном контроле за использованием и охраной земель, является обязательным для исполнения всеми физическими, должностными и юридическими лицами. Такой контроль осуществляется соответствующими представительными и исполнительными органами власти, а также специально уполномоченными государственными органами в соответствии с действующим законодательством. Также определена задача государственного земельного контроля: обеспечить, чтобы все физические, должностные и юридические лица соблюдали требования земельного законодательства в целях эффективного использования и защиты земли.

2.3 Государственный контроль за охраной земель

Земельный контроль - это важная управленческая функция. Он применяется в отношении правовых положений, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность¹. К основным его задачам можно отнести:

- организацию и проведение проверок;

¹ Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: Учебник. / Липски, С.А., Гордиенко, И.И., Симонова, К.В. М.: КноРус. 2016. С. 234.

- принятие предусмотренных законодательством мер по наблюдению за исполнением земельных норм;
- анализ текущей ситуации;
- прогнозирование их исполнения в дальнейшем.

Земельный надзор и контроль за землепользованием также направлены на принятие мер по пресечению и устранению негативных последствий, возникших в результате правонарушения. Этот традиционный правовой инструмент существует в Российской Федерации уже много лет.

Функция контроля возложена на уполномоченные Правительством государственные органы, а также их должностных лиц. Рассмотрим детальнее, кто осуществляет государственный земельный надзор в 2019 году:

- Росреестр;
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор);
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор);

Должностным лицам, которые имеют право исполнять контролируемую функцию, выдается подтверждающее удостоверение.

Всю информацию относительно исполнения их обязанностей можно получить в территориальных подразделениях перечисленных органов при личном посещении, по телефону или на официальных веб-ресурсах, к которым относится:

- сайт государственного земельного надзора;
- федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Земельный кодекс РФ выделяет следующие виды земельного контроля:

- муниципальный,
- общественный,
- производственный.

Каждый из этих видов будет рассмотрен более подробно ниже.

Выделяют также несколько форм надзора. Так, государственный земельный контроль осуществляется в форме:

1. Проведения плановых и внеплановых проверок.
2. Систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства. Оно осуществляется путем административного обследования объектов, анализа правовых актов и решений, принятых органами государственной власти и местного самоуправления.
3. Принятия мер по пресечению правонарушений или устранению их последствий.

Государственный земельный надзор по своей сути является деятельностью специальных государственных органов, направленных на выявление и пресечение противоправных действий органов власти, граждан и организаций, других юридических лиц, а также физических лиц, занимающихся индивидуальной предпринимательской деятельностью в сфере земельных отношений. Закон позволяет данным уполномоченным структурам организовывать и осуществлять проверки и другие мероприятия, направленные на устранение последствий нарушения ЗК РФ или на их прекращение.¹

В полномочия исполнительных структур входит анализ, наблюдение, прогнозирование и координирование действий государственных и частных субъектов и граждан РФ в сфере четкого соблюдения норм и правил земельного законодательства².

Государственный земельный надзор осуществляется органами исполнительной власти, которым Правительство предоставляет соответствующие полномочия:

1. Организацией, осуществляющей государственную регистрацию, кадастр и картографию (Росреестр).

¹ Быстров Г.Е., Гусев Р.К., Бабанов А.В. Земельное право: Учебник. М. 2016. С. 402

² Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: Учебник. / Липски, С.А., Гордиенко, И.И., Симонова К.В. М., 2016. С. 132

2. Службой, осуществляющей инспекцию в сфере ветеринарии и фитосанитарии (Россельхознадзор).

3. Инспекцией в сфере природопользования (Росприроднадзор).

4. Органами вышеуказанных служб территориального значения.

Если в нормативных документах обнаруживаются какие-либо нарушения или несоответствия, эти структуры позволяют нарушителям исправить ситуацию и привести все в надлежащее состояние. Если это требование игнорируется, назначается административная и другие виды ответственности.

Все основные понятия и нормы, касающиеся надзора в сфере обращения с земельными участками регулируются статьей 71 ЗК РФ.

Инспекции регламентируют правила государственного земельного надзора. Он содержит подробный анализ предмета проверок и его разбивку по службам.

Организация контроля за охраной и использованием земель в РФ предусматривает проверку:

- земельных участков,
- частей земельных наделов;
- земли как природного объекта и ресурса.

Все объекты надзора можно поделить на две группы: общие и непосредственные. К первой относят землю как часть земной поверхности, которая рассматривается в качестве природного объекта и важного ресурса.

Под прямым объектом понимается конкретный земельный участок или его часть. Он должен быть индивидуализирован, то есть иметь четко определенные границы, размеры и местоположение.

Помимо этого, объектом контроля может выступать отдельно взятая категория земель или их часть, поскольку территории подразделяются по своему целевому назначению. Сюда можно отнести, например, земли:

- сельскохозяйственного назначения;
- населенных пунктов;

- водного, лесного фонда;
- другие категории, установленные российским законодательством.

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии – это орган исполнительной власти широкой компетенции.

Обязанности Росреестра по земельному контролю достаточно широки¹.
Орган действует на основании ряда подзаконных актов, таких как:

Указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 (ред. от 21.05.2012) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»;

Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 (ред. от 08.05.2019) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»;

Приказ Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 28.02.2011 № П/52 (ред. от 26.11.2012) «Об утверждении Регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии».

Отдел государственного земельного надзора управления Росреестра есть в каждом регионе.

Уполномоченные структуры осуществляют наблюдение за выполнением требований в следующих сферах²:

- самовольное занятие земли или ее неправомерное использование;
- оформление аренды либо приобретения надела, внесение изменений в права пользования участками;
- эксплуатация земель, находящихся в территориальной или государственной собственности;
- уход за участками и осуществление действий, необходимых для поддержания их состояния или улучшения характеристик земли;

¹ *Спиренков, В. А.* Земельный надзор – эффективность в современных условиях [Текст] / В. А. Спиренков // Вестник Росреестра. 2013 № 4. С. 43

² *Сизов, А. П.* Нормативно-правовое обеспечение управления и охраны земельных ресурсов и почв (окончание. начало в бюлл. № 6) [Текст] // А. П. Сизов // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2018. № 1 (127). С. 20

- сохранение плодородного слоя земли, препятствие его незаконному перемещению;
- проведение охранных мероприятий в сфере защиты от воздействия стихий – воды и ветра;
- соблюдение требований эксплуатации наделов в специальных зонах: лесах и прилегающих к водоемам территориях;
- правильное обращение с ядовитыми веществами и удобрениями химического и любого другого происхождения;
- выполнение требований законодательства о наделах и соблюдение всех установленных правил в сфере земельных отношений.

Права должностных лиц структур, осуществляющих государственную земельную инспекцию

Органы, осуществляющие государственный земельный надзор, обладают соответствующими правами, которые установлены 71 статьей ЗК:

1. Проводить проверки как плановые, так и незапланированные.
2. Направлять в государственные или муниципальные органы, частные предприятия, физическим лицам и предпринимателям письменные требования о предоставлении необходимых для проведения инспекции документов.
3. Посещать соответствующие земельные участки, не встречая препятствий со стороны проверяемых субъектов. При этом инспектор должен иметь при себе удостоверение и официальный документ, подтверждающий назначение проверки.
4. Оформлять акты об административном обследовании и проводить его.
5. Привлекать органы внутренних дел к осуществлению наказания нарушителей законодательства о наделах.
6. Результаты инспекции оформлять в виде предписания, контролировать исполнение всех рекомендаций.

7. При возникновении проблем или спорных моментов привлекать к инспектированию экспертов или соответствующие организации.

8. Направлять в органы самоуправления предложения о приведении ими нормативных документов в соответствие с законодательством.

Как отмечалось выше, существует несколько видов наблюдения за землей. Сначала выясним, что такое муниципальный земельный контроль. Он представляет деятельность органов местного самоуправления по контролю соблюдения требований законодательства в области земельных отношений. Придерживаться этих норм обязаны все:

- органы государственной власти и местного самоуправления;
- юридические лица;
- граждане;
- индивидуальные предприниматели.

Предмет муниципального земельного контроля – это соблюдение перечисленными категориями лиц и организаций установленных требований законодательства на конкретно взятой территории и выполнение предписаний органов государственного надзора. Объектами проверки являются не только земельные участки, но и их части, расположенные в пределах компетенции муниципального контролирующего органа¹.

Муниципальный контроль за использованием земель осуществляется согласно нормам федерального законодательства и положениям местных нормативно-правовых актов. Он вверен органам местного самоуправления территориальных единиц:

- округа, если объекты расположены в его границах;
- поселений, в случае, когда объекты находятся в пределах городских поселений;

¹ Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: Учебник. / Липски, С.А., Гордиенко, И.И., Симонова, К.В. М., 2016. С. 140

– муниципального района, если объект расположен на межселенной территории или в пределах сельских поселений, которые входят в состав данного района.

Земельный контроль со стороны органов местного самоуправления осуществляется с целью сбора наиболее полных и актуальных данных, которые другие государственные органы смогут использовать в будущем для пресечения нарушений прав на землю.

Благодаря этим действиям обеспечивается рациональное использование природных ресурсов, а процедура учета и контроля становится максимально прозрачной и открытой¹.

Органы местного самоуправления городского округа осуществляют земельный надзор путем реализации своих полномочий, в круг которых входит:

- соблюдение норм использования земель, их целевого назначения;
- исключение самовольного захвата земель и их использования без необходимой документации;
- сбор достоверной информации о состоянии участков;
- предотвращение порчи земель сельскохозяйственного назначения;
- совершение действий, направленных на улучшение угодий;
- расстановка и обеспечение сохранности знаков размежевания;
- контроль, за исполнением предписаний по устранению правонарушений;
- приведение участков в состояние, позволяющее использовать их согласно целевому назначению.

Порядок проведения муниципального надзора предполагает осуществление инспекторских проверок согласно установленному плану работ. Основанием для этого служит распоряжение руководства уполномоченного органа.

¹Харьков В.Н. Правовое регулирование земельных отношений на уровне субъектов Российской Федерации: Учебное пособие. Второе изд., доп. и перераб. Тула, 2013. С. 88

Внеплановые мероприятия могут проводиться в случае:

- обнаружения данных, которые подтверждают факт нарушения земельного законодательства;
- необходимости проверки выполнения предписаний;
- получения от государственных органов или местной администрации, физических или юридических лиц сведений о нарушении норм земельного законодательства.

Согласно регламенту, муниципальный земельный контроль в отношении физических лиц проводится не чаще одного раза в два года. Проверки юридических лиц проводятся по истечении времени, отведенного для устранения нарушений, или по получении сведений о совершенном правонарушении.

Как отмечалось выше, проверки проходят в соответствии с установленным планом, который утверждается на определенный год. План проверок физических лиц по муниципальному земельному контролю, а также юридических лиц, составляют местные органы власти.

По результатам проверки составляется акт. Он должен содержать информацию о виновности или невиновности проверяемых лиц, а также о привлечении их к административной ответственности.

В качестве дополнения к акту могут быть приложены фотографические таблицы, площади замеров и другие доказательства, подтверждающие факт правонарушения.

Для эффективного выполнения своих обязанностей, уполномоченные органы составляют проверочные листы по муниципальному земельному контролю. В этот документ входит список вопросов, ответы на которые следует получить в рамках одной проверки.

В земельном законодательстве содержится понятие общественного и производственного надзора. Второй тип контроля представляет собой действия собственника земельного участка, землепользователя, владельца или арендатора в ходе осуществления ими хозяйственной деятельности. Эти

лица самостоятельно осуществляют производственный контроль в области использования и охраны земель¹.

На последней разновидности надзора предлагаю остановиться подробнее.

Общественный контроль – это деятельность граждан и негосударственных некоммерческих объединений, целью которой является наблюдение за работой органов власти и местного самоуправления в сфере земельных правоотношений, затрагивающей интересы физических и юридических лиц².

Такой надзор выполняет следующие функции:

- информационную. Предполагает сбор данных о недвижимости, которая находится под контролем у ведомств;
- предупредительную. Предотвращает правонарушения;
- карательную. Способствует выявлению правонарушений и привлечению виновных лиц к ответственности.

Согласно положениям законодательства, общественный земельный контроль осуществляется гражданами, общественными объединениями и иными некоммерческими организациями.

Главное условие проведения общественного надзора – отсутствие государственного финансирования.

Как показывает практика, чаще всего общественный контроль начинается уже на этапе составления планов по распределению участка, его зонированию, определению объектов, которые будут расположены на нем, и выбору получателя надела.

Этот вид контроля осуществляется в самых разных формах, даже тех, которые четко не установлены законодательством.

¹ Гостева, С. С. Государственная политика в области экологии и охраны окружающей среды [Текст] / С. С. Гостева, С. Р. Гостева, С. А. Лопатина. М., 2016. С. 155

² Волков, С. Н. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? [Текст] / С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Международный сельскохозяйственный журнал. 2015. № 3. С. 4.

В некоторых случаях общественники могут воспользоваться более широкими полномочиями, например, инициировать проведение независимой экологической экспертизы. Для этого необходимо подать соответствующее ходатайство в муниципалитет.

В случае выявления правонарушений граждане и общественные объединения обращаются в муниципальный орган, который на основании полученных данных обязан провести проверку.

Если же факт нарушения положений закона подтвердится, компетентный орган оформляет предписание и административный протокол. Виновные лица привлекаются к ответственности.

Существуют типовые формы и виды бланков, используемых при выполнении проверки. А порядок проведения инспекции предполагает соответствующее оформление ее результатов. Итогом мероприятия становится акт проверки. Если нарушений не выявлено, он остается единственным документом. В обратном случае – при обнаружении правонарушений, в дополнение к акту создается предписание. В нем описываются все нарушения и указываются сроки их устранения или ликвидации последствий халатного отношения к делу.

Предписание составляется на бланке установленной формы. Документ состоит из трех основных частей:

1. вводной, которая информирует о дате, месте составления, должностном лице, виновнике нарушения, основании – акте проверки;
2. описательной, содержащей перечень нарушений и нормативных документов;
3. заключительной, где перечислены требования к документу, четко установлены сроки устранения нарушений и возможность оспаривания решения проверяющего органа.

4. В течение пятнадцати дней с момента проверки, ответственные органы власти направляют документы о результатах инспекции проверяемым субъектам. В случае составления предписания, ответчик должен выполнить

его требования в сроки, указанные в документе и письменно уведомить проверяющие структуры.

В органы самоуправления направляются предложения о приведении нормативных актов о земельных отношениях в соответствие с требованиями законодательства. Если данные документы не принимаются в течение месяца, инспекция по окончании 15 дней сообщает о выявленных несоответствиях в прокуратуру.

Предписание – официальный правовой документ, выполнение требований которого обязательно. Если данная норма не соблюдается, то нарушитель привлекается к административной ответственности¹.

В тридцатидневный срок после привлечения виновного к административной ответственности, уполномоченный орган, проводивший инспекцию, сообщает о факте игнорирования предписания и предоставляет установленный законодательством пакет документов следующим органам:

1. Исполнительный орган власти или орган самоуправления на местах – в случае нарушений, относящихся к наделам, которыми владеет государство или муниципалитет.

2. Орган власти, уполномоченный на обращение в суд для принятия решения о принудительном изъятии участка у владельца из-за неправильного использования с последующей продажей его.

Отношения, касающиеся использования земельных участков, требуют постоянного контроля со стороны государства. С целью пресечения неправомерных действий в данной сфере создан государственный земельный надзор. Он заключается в следующем:

1. Выявление нарушений.
2. Недопущение повторения неправомерных действий.
3. Контроль сохранности земель и их состояния.
4. Наказание виновных.

¹ *Иосифиди С. Д.* Правовые проблемы осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения. // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2018. Т. 1. № 21. С. 260

Все это позволяет сохранить территориальный потенциал Федерации в надлежащем виде.

Результатом защиты является своевременное предупреждение незаконных действий, устранение их причин и условий. Но основной составляющей деятельности ответственных органов является пресечение нарушений земель.

Нарушители несут ответственность в порядке, установленном законодательством. С этой целью уполномоченные органы:

1. Выявляют факт загрязнения, осушения, заболачивания или других деяний.
2. Фиксируют нарушение.
3. Возбуждают соответствующий вид производства.

Привлечение к уголовной или административной ответственности не освобождает правонарушителя от обязанности устранить последствия действия (бездействия) и возместить причиненный вред.

АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Государственный земельный надзор является одной из важнейших функций государственного управления земельными ресурсами, благодаря которой обеспечивается соблюдение требований законодательства, рациональное использование и охрана земельных ресурсов.

С одной стороны, он служит средством выявления нарушений законодательства, с другой - является механизмом, понуждающим землепользователя устранить допущенное правонарушение. В связи с этим земельный надзор необходимо осуществлять непрерывно, добиваясь неукоснительного соблюдения норм действующего законодательства участниками общественных отношений в указанной сфере.

Значительное увеличение судебных споров, связанных с обжалованием в судебном порядке действий по привлечению к административной ответственности, вполне закономерно обосновано изменениями в законодательстве, которыми существенно увеличен размер штрафов за нарушения земельного законодательства.

Так, постановлением о назначении административного наказания, вынесенным заместителем главного государственного инспектора г. Козьмодемьянска, Горномарийского и Юринского районов по использованию и охране земель Акционерное общество привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.34 КоАП РФ.

В обоснование заявленных требований Акционерное общество указало, что постановление вынесено Управлением Росреестра по Республике Марий Эл за пределами срока давности привлечения к административной ответственности, отсутствует состав административного правонарушения, предусмотренного статьей 7.34 КоАП РФ.

Поводом к возбуждению дела об административном правонарушении, предусмотренным статьей 7.34 КоАП РФ в отношении Акционерного общества явилось поступившее в Управление из Марийской транспортной прокуратуры обращение Территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Марий Эл и приложенные к нему материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

В ходе изучения поступивших материалов установлено, что Акционерное общество использует земельный участок для производственных целей на праве постоянного (бессрочного) пользования, при этом, не исполнив обязанность, установленную пунктом 2 статьи 3 Федерального закона № 137-ФЗ по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды или право собственности, что подтверждает наличие в действиях Акционерного общества объективной стороны правонарушения, предусмотренного статьей 7.34 КоАП РФ.

Вина Акционерного общества в силу части 2 статьи 2.1 КоАП РФ выразилась в том, что им не были приняты все зависящие от него меры, предполагающие активные действия землепользователя по переоформлению соответствующих прав, для соблюдения требований земельного законодательства, за нарушение которых предусмотрена административная ответственность.

Управление Росреестра в Республике Марий Эл возражало против довода акционерного общества о том, что на момент вынесения оспариваемого постановления срок исковой давности по административной ответственности истек.

При продолжении административного правонарушения срок давности привлечения к административной ответственности исчисляется с даты выявления административного правонарушения (часть 2 статьи 4.5 КоАП РФ).

Из анализа положений статьи 7.34 КоАП РФ в редакции, действующей с 20.03.2015, следует, что данное правонарушение носит длящийся характер, представляющий собой использование земельного участка с момента вступления в силу Федерального закона от 08.03.2015 № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (20.03.2015) до момента выявления данного правонарушения (13.01.2017).

Суд согласился с доводами Управления Росреестра по Республике Марий Эл.

Решением арбитражного суда первой инстанции Акционерному обществу отказано в удовлетворении заявления о признании незаконным и отмене постановления Управления Росреестра по Республике Марий Эл о назначении административного наказания по статье 7.34 КоАП РФ¹.

В некоторых случаях суды отменяли решение о привлечении к административной ответственности по усмотрению признаков незначительности. Чтобы обосновать наличие незначительных признаков, суды привели следующие аргументы: административное правонарушение не представляет особой общественной опасности; это не нанесло существенного ущерба отношениям, защищаемым обществом; Лицо, привлеченное к ответственности на момент рассмотрения жалобы, устранило нарушения земельного законодательства.

Пример:

Физическое лицо «Л» обратилось в районный суд с заявлением об отмене постановления Управления о привлечении его к административной ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ.

В подтверждение своих требований заявитель просил отменить решение о назначении наказания и прекратить производство по делу в связи с отсутствием административного правонарушения в его действиях.

¹ Постановление ФАС Поволжского округа от 17.02.2014 по делу № А57-4777/2013 // <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=APV;n=122967>.

Суд, установив факт использования «Л» спорного земельного участка при отсутствии предусмотренных законодательством РФ прав, заявленные требования удовлетворил.

При этом, суд пришел к выводу, что, хотя в действиях «Л» формально и содержатся признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.1 КоАП РФ, но с учетом характера совершенного правонарушения и роли правонарушителя, отсутствия вреда и отсутствия негативных последствий, при установленных судом обстоятельствах действия «Л» не представляют собой существенного нарушения охраняемых общественных правоотношений.

Также судом отмечено, что в данном случае возбуждением дела об административном нарушении и его рассмотрением достигнуты предупредительные цели административного производства, установленные п. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, в настоящее время «Л» приняты меры к оформлению земельного участка в собственность; при таких обстоятельствах наложение административного наказания в виде штрафа в указанном размере имеет неоправданно карательный характер, не соответствует тяжести правонарушения, обстоятельствам дела, степени вины нарушителя.

При этом, суд сослался, в том числе, на положения пункта 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», которым предусмотрено, что, если малозначительность административного правонарушения будет установлена при рассмотрении жалобы на постановление по делу о таком правонарушении, то на основании пункта 3 части 1 статьи 30.7 КоАП РФ выносится решение об отмене постановления и о прекращении производства по делу.

Принимая во внимание изложенное, оспариваемое постановление, по мнению суда, подлежало отмене, а производство по делу – прекращению на

основании ст. 2.9 КоАП РФ ввиду малозначительности административного правонарушения¹.

То есть, когда суд назначает административное наказание лицу, наряду с другими фактическими обстоятельствами, принимаются во внимание характер преступления, личность правонарушителя, его имущественный статус, обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность. Не маловажным, является и проблема по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания древесно-кустарниковой и сорной растительностью входящую в мелиорацию земель. Рассмотрим пример.

20 июля 2015 года Пролетарский районный суд г. Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. с участием защитника лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении Мечетного Б.С.; рассмотрев в открытом судебном заседании в г. Твери жалобу защитника Мечетного Б.С., поданную в защиту лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении Соболева Г.З. на постановление мирового судьи судебного участка № 1 Пролетарского района г.Твери от 06.04.2015 года по делу об административном правонарушении, предусмотренным ч.1 ст.19.5 КоАП РФ, установил².

Постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Пролетарского района г. Твери от 06.04.2015 года, вынесенным по делу №, Соболев Г.З. признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.1 ст. 19.5 КоАП РФ, а именно в том, что он не выполнил законное предписание государственного инспектора отдела земельного

¹ Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.03.2011 по делу № А45-14496/2010// СПС Консультант Плюс.

² Решение по делу 12-172/2015 Пролетарский районный суд г.Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://rospravosudie.com/court-proletarskij-rajonnyj-sud-g-tveri-tverskaya-oblast-s/act-496762170/>

контроля управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям от 12.11.2014 года, которым Соболеву Г.З. предписывалось в срок до 12.02.2015 года представить проект мелиорации земель на принадлежащий ему земельный участок сельскохозяйственного назначения.

Будучи несогласным с вынесенным мировым судьей постановлением, защитник лица подал жалобу, в которой просит постановление мирового судьи отменить как основанное на неправильном применении норм материального и процессуального права, производство по делу прекратить.

Из материалов дела следует, что проведенным государственным инспектором отдела земельного контроля управления Россельхознадзора по Тверской и Псковской областям 02.09.2014 года обследованием принадлежащего Соболеву Г.З. земельного участка сельскохозяйственного назначения, в действиях собственника земельного участка были установлены нарушения требований ст. 13, 42 ЗК РФ, выразившиеся в невыполнении установленных требований и обязательных мероприятий по защите сельскохозяйственных угодий от зарастания древесно-кустарниковой и сорной растительностью, поскольку земельный участок на всей площади зарос древесно-кустарниковой и сорной растительностью, о чем составлен акт обследования земельного участка с фототаблицей.

Статья 25 Федерального закона «О мелиорации земель» предусматривает, что мелиорация земель проводится на основе проектов, разработанных в соответствии с технико-экономическими обоснованиями и учитывающих строительные, экологические, санитарные и иные стандарты, нормы и правила. Таким образом, поскольку относящимся к культуртехнической мелиорации работам по расчистке земель от древесной и сорной растительности, что Соболеву Г.З. предписано осуществить до 12.08.2015 года, в обязательном порядке должна предшествовать разработка проекта мелиорации земель, суд приходит к выводу, что в данном случае требование предписания о представлении проекта мелиорации земель

является законным, поскольку оно основано на приведенных выше нормах Федерального закона «О мелиорации земель» от 10 января 1996 № 4-ФЗ (ред. от 05.04.2016)¹, а его выполнение необходимо для устранения выявленных нарушений земельного законодательства.

Одной из проблем правоприменительной практики в земельно-имущественной сфере стал, в том числе, затянувшийся процесс переоформления юридическими лицами ранее возникшего у них права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или собственности. Срок такого переоформления, неоднократно переносился (в силу объективных обстоятельств, затруднявших такое переоформление), но после 1 июля 2012 г. продление прекратилось. Для юридических лиц, нарушающих порядок и условия переоформления, введена административная ответственность в виде штрафа (ст. 7.34 КоАП РФ).

Пример:

В Арбитражный суд обратилось общество «Р» с заявлением о признании незаконным и отмене постановления Управления о признании общества виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.34 КоАП РФ, с назначением наказания в виде административного штрафа.

Судом установлено, что по итогам проведенной прокуратурой проверки соблюдения земельного законодательства в отношении земельного участка, предоставленного на праве постоянного (бессрочного) пользования обществу «Р», выявлено, что обязанность, установленная п. 2 ст. 3 Федерального закона от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 137-ФЗ), по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды или право собственности обществом не исполнена, соответствующие документы не представлены. В отношении

¹Российская газета. 1996. 18 янв.

общества «Р» вынесено постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 7.34 КоАП РФ, материалы направлены в Управление.

Управлением вынесено постановление о назначении административного наказания, которым общество «Р» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.34 КоАП РФ, назначено наказание в виде административного штрафа.

Суд первой инстанции отказал в удовлетворении заявленных требований. В обоснование постановленного решения суд указал следующее.

Федеральным законом от 08.03.2015 № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», вступившим в законную силу с 20.03.2015, статья 7.34 КоАП РФ изложена в новой редакции, которой установлена ответственность за использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность.

Согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона № 137, юридические лица, за исключением указанных в п. 2 ст. 39.9 ЗК РФ юридических лиц, обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести земельные участки в собственность, религиозные организации, кроме того, переоформить на право безвозмездного пользования по своему желанию до 1 июля 2012 в соответствии с правилами, установленными главой V.1 Земельного кодекса РФ.

Следовательно, с 20.03.2015 юридическое лицо, не выполнившее в срок до 01.07.2012 обязанность по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность,

несет ответственность на основании ст. 7.34 КоАП РФ в новой редакции Федерального закона от 08.03.2015 № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

Как следует из материалов дела, общество «Р» использует земельный участок, предоставленный на праве постоянного (бессрочного) пользования. Вместе с тем, общество в установленный Федеральным законом № 137-ФЗ срок не выполнило обязанность по переоформлению права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или по приобретению этих земельных участков в собственность.

При этом судом отмечено, что существующий порядок переоформления права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком предусматривает активные действия самого лица, использующего земельный участок.

Доказательства своевременного принятия соответствующих мер, направленных на соблюдение требований земельного законодательства, в материалах дела не представлены.

Таким образом, суд пришел к выводу о наличии в действиях общества состава правонарушения, предусмотренного ст. 7.34 КоАП РФ, отказав в удовлетворении заявленных требований¹.

Решением суда апелляционной инстанции постановление Управления и решение суда первой инстанции оставлены без изменения, апелляционная жалоба общества - без удовлетворения.

Следует учитывать, что назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой было назначено наказание.

Рассмотрим еще один случай:

Ф.И.О. Калининградского межрайонного природоохранного прокурора обратился в суд с иском в защиту интересов Российской Федерации и

¹ Постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 01.09.2017 по делу № 4а-834/2017.

неопределенного круга лиц к Морозову И.В. о понуждении ФИО использовать принадлежащий ему на праве собственности земельный участок, с кадастровым номером №, расположенный по адресу: <адрес >, площадью <данные изъяты> кв. м., (категория земель - земли сельскохозяйственного назначения), в соответствии с разрешенным использованием - для ведения садоводства, обязать Морозова И.В. устранить нарушения действующего законодательства в сфере обращения с отходами, выявленные в ходе выездной проверки. Указывается, что Калининградской межрайонной природоохранной прокуратурой была проведена проверка по факту нецелевого использования земельного участка №, расположенного <адрес >. В частности при осуществлении выездной проверки, проведенной совместно со специалистом Службы по экологическому надзору и контролю Калининградской области, было установлено, что Морозов И.В, являясь собственником земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, расположенного по адресу: <адрес > с разрешенным использованием - для ведения садоводства, в нарушение требований действующего законодательства и законных прав и интересов граждан, на территории указанного земельного участка и в одноэтажном строении мастерской, в котором размещены помещение, приспособленное под покраску автомобилей и помещение, предназначенное для хранения большого количества автомобильных запчастей, в котором находится оборудование, предназначенное для ремонта автомобилей: компрессор, сушильная лампа, сварочный аппарат, баллон с газом, и др. инструменты, производит работы по ремонту и покраске автомобилей. В мастерской пол и смотровая яма загрязнены нефтепродуктами. Также на участке выявлены отходы, образующиеся во время ремонта автомобилей, а также бытовые отходы потребления: аккумуляторы свинцовые отработанные (III класс опасности) - 2 шт.; шины пневматические отработанные (IV класс опасности) - 16 шт.; металлолом от частей автомобилей; люминесцентные ртутьсодержащие трубки отработанные (I класс опасности); отходы

пластмасс и шлангов. Во время проверки Морозовым И.В. производился ремонт четырех автомобилей.

При таких обстоятельствах, Морозов И.В. в нарушение вышеуказанных требований законодательства использует земельный участок, собственником которого является, не по целевому назначению, не соблюдает требования к обращению с отходами, установленные действующим законодательством. Действиями гражданина Морозова И.В. грубо нарушаются интересы Российской Федерации и неопределенного круга лиц, в том числе на благоприятную окружающую среду.

На основании изложенного, просит исковые требования удовлетворить.

После чего межрайонный природоохранный прокурор, просит запретить Морозову И.В. осуществлять на принадлежащем ему на праве собственности земельном участке, с кадастровым номером №, расположенном по адресу: <адрес >, производство ремонтных и покрасочных работ автомобилей, обязать Морозова И.В. использовать принадлежащий ему на праве собственности земельный участок, кадастровый номер №, расположенного по адресу: <адрес >, в соответствии с разрешенным использованием - для ведения садоводства.

В судебном заседании прокурор Кулаков А.С. исковые требования с учетом их уточнений и изменений поддержал в полном объеме, просит их удовлетворить, свои доводы изложив так, как они изложены в иске, в дополнение пояснив, что при проведении проверки использования Морозовым И.В. земельного участка ДД.ММ.ГГ было установлено, что Морозовым И.В. продолжается выполнение работ по ремонту и покраске автомобилей на указанном земельном участке. На участке в различных его частях были разбросаны многочисленные запасные части, детали к автомобилям, на момент проверки на участке находилось три автомобиля в том числе 2 из них без государственных номерных знаков, один из автомобилей находился в помещении, оборудованном для покраски автомобилей. Т.о. со стороны ответчика Морозова И.В. имеет место

использование земельного участка не в соответствии с его целевым назначением и производство ремонта автомобилей на данном земельном участке, не только является нарушением действующего законодательства, но и ущемляет права иных граждан, в том числе на благоприятную окружающую среду.

Ответчик Морозов И.В. с исковыми требованиями прокурора не согласился, указав, что, не оспаривая факт производства им на принадлежащем ему земельном участке, работ по ремонту автомобилей, принадлежащих его семье и его друзей и знакомых, вместе с тем указал, что, являясь собственником данного земельного участка, имеет в соответствии со СНиП 30.02.-97 «Планировка и застройка на садовых дачных объединениях граждан зданий и сооружений», право на возведение на нем гаража для хранения автомобилей. На участке им возведен гараж на 4 автомобиля, в котором он хранит и производит необходимый ремонт своих автомобилей, а также автомобилей своей супруги, что не противоречит закону и не нарушает прав иных лиц и не приносит ущерба окружающей среде. Все выявленные ранее нарушения природоохранного законодательства, выявленные в ДД.ММ.ГГ, были им устранены в полном объеме, с участка были убраны все детали и запасные части автомобилей и иные опасные отходы, и в настоящее время таковых на самом участке не имеется, все работы ведутся им в приспособленном для ремонта помещении. Остальная часть участка используется им для выращивания овощей и отдыха. При проведении внеплановой проверки соблюдения земельного законодательства, Администрацией <данные изъяты> ДД.ММ.ГГ никаких нарушений земельного законодательства не было зафиксировано.

На основании изложенного, просит в иске отказать в полном объеме.

Так, Суд считает подлежащими удовлетворению требования о запрете ответчику Морозову И.В. осуществлять на принадлежащем ему на праве собственности земельном участке, расположенном по адресу: <адрес >, производство работ по ремонту и покраске автомобилей.

В части же исковых требований - обязать ответчика Морозова И. В. использовать принадлежащий ему на праве собственности земельный участок, в соответствии с разрешенным использованием, Суд считает необходимым отказать¹.

Решение об отказе в осуществлении изменения вида разрешенного использования является правомерным, если сведения в ГКН соответствуют данным, содержащимся в документах, на основании которых они внесены (А60-22606/2017).

Общество с ограниченной ответственностью обратилось с исковыми требованиями о признании незаконным решения об отказе во внесении изменения в ГКН вида разрешенного использования земельного участка с 5 группы на 9 группу, установленного приказом Министерства по управлению государственным имуществом Свердловской области от 15 января 2013 г. № 32.

Решением Арбитражного суда Свердловской области в удовлетворении требований заявителя отказано в полном объеме на основании следующего.

Ранее на основании заявления земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет.

Указанный земельный участок не вошел в государственную кадастровую оценку, и кадастровая стоимость была рассчитана путем умножения площади указанного земельного участка на удельный показатель кадастровой стоимости преобразуемого земельного участка в соответствии с п. 2.1.17 приказа Минэкономразвития России от 12 августа 2006 г. № 222 «Об утверждении Методических указаний по определению кадастровой стоимости вновь образуемых земельных участков и существующих земельных участков в случаях изменения категории земель, вида разрешенного использования или уточнения площади земельного участка».

Представителем ООО «Автобан» было представлено заявление об осуществлении государственного кадастрового учета изменений земельного

¹ Решение Свердловского областного суда от 24.05.2016 по делу № 72-726/2016.

участка в связи с исправлением кадастровой ошибки путем изменения с пятой на девятую группу видов разрешенного использования земельного участка, приведя в соответствие с фактическим назначением и использованием расположенных на земельном участке объектов капитального строительства, находящихся в собственности ООО «Автобан».

Земельные участки группируются оценщиком в рамках государственной кадастровой оценки для целей определения кадастровой стоимости объектов недвижимости, следствием неправильного определения группы видов разрешенного использования земельного участка является неправильное определение кадастровой стоимости.

Поскольку в рамках государственной оценки оценщик определяет кадастровую стоимость и относит объект недвижимости к определенной группе видов разрешенного использования, то и определить ошибку в группировке может только оценщик. Органы власти таких полномочий не имеют.

Органом кадастрового учета было принято решение о приостановлении, поскольку сведения в ГКН соответствуют сведениям, содержащимся в документах, на основании которых они внесены.

Заявителем не были представлены документы, свидетельствующие о наличии кадастровой ошибки в документах, на основании которых сведения о кадастровой стоимости земельного участка вносились в ГКН, а также документы, подтверждающие необходимость ее исправления¹.

Рассмотрим еще один пример:

27.08.2007 между Администрацией ГО Первоуральск и П.В.И. заключен договор N 1606-к аренды земельного участка площадью 1958 кв. м с кадастровым номером N, расположенного по адресу: <...>, под строительство автомойки сроком с 09.07.2007 по 09.07.2012. Дополнительными соглашениями от 02.08.2012 и 07.12.2015 срок аренды

¹ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 21.01.2017 по делу А60-22606/2017).

установлен по 31.05.2016. О расторжении данного договора арендодатель арендатора не уведомлял.

04.02.2010 между Администрацией ГО Первоуральск и П.В.И. заключен договор N 2827-к аренды земельного участка площадью 1370 кв. м с кадастровым номером N расположенного по адресу: <...>", под проектирование и строительство автомойки сроком с 29.12.2009 по 29.12.2014. Дополнительным соглашением от 15.09.2015 срок аренды установлен по 30.12.2015. 10.05.2017 арендодатель уведомил арендатора о расторжении данного договора в связи с истечением срока действия. 08.07.2016 на основании решения Первоуральского городского суда Свердловской области от 06.04.2016 за П.В.И. зарегистрировано право собственности на здание автомойки с АБК и гаражом общей площадью 434,4 кв. м с кадастровым номером N, расположенное по адресу: <...>". Указав, что на участке с кадастровым номером N находится здание автомойки с АБК и гаражом, на участке с кадастровым номером N находятся шамбо с сетью канализации и трансформаторная подстанция с сетью электроснабжения для обслуживания автомойки, планируется устройство модульной котельной и размещение парковки для клиентов, то есть оба участка используются в соответствии с определенными договорами видом разрешенного использования, при этом решением ММВК по выбору земельных участков на территории ГО Первоуральск от 08.11.2016 необоснованно отказано в удовлетворении заявления об объединении этих участков притом, что ранее, решением ММВК от 23.09.2014, объединение участков было согласовано, но не завершено, П.В.И. обратился в суд с иском к Администрации ГО Первоуральск. Просил признать незаконным отказ ММВК от 08.11.2016 в объединении земельных участков, обязать ответчика произвести объединение земельных участков.

Представитель ответчика Г. в заседании суда первой инстанции иск не признала, указав, что объединение участков является правом, а не обязанностью органа местного самоуправления, а поскольку участок с

кадастровым номером 66:58:0112001:195 использован истцом не по указанному в договоре целевому назначению, у него не возникло преимущественное право на заключение договора аренды данного участка на новый срок.

Решением суда иск отклонен. В апелляционной жалобе истец просит решение отменить, принять новое решение об удовлетворении иска, ссылаясь на несоответствие выводов суда обстоятельствам дела. Настаивает на том, что функционирование автомойки невозможно без объектов, размещенных на участке с кадастровым номером 66:58:0112001:195, то есть вид разрешенного использования арендатором был соблюден, поэтому он имеет преимущественное право на заключение договора аренды на новый срок. Указывает, что затратил значительные средства на благоустройство данного участка и арендную плату, в связи с чем предоставление в аренду на общих основаниях нарушит его права. При таких обстоятельствах считает необходимым объединить два участка при сохранении права аренды.

В заседании суда апелляционной инстанции представитель истца П.В.В. доводы жалобы поддержал, просил решение отменить. Остальные лица, участвующие в деле, в судебное заседание не явились. О направлении апелляционной жалобы с делом в суд апелляционной инстанции они извещены судом первой инстанции 08.08.2017. В извещениях содержатся сведения об электронном адресе сайта Свердловского областного суда. Извещения о дате и времени рассмотрения дела по апелляционной жалобе направлены им почтой 16.08.2017.

Заслушав объяснения представителя истца, исследовав материалы дела, проверив законность и обоснованность судебного решения в пределах доводов апелляционной жалобы, судебная коллегия не нашла оснований для его отмены¹.

¹ Апелляционное определение Свердловского областного суда 14.09.2017 по делу № 33-15578/2017

Главным образом судебная коллегия соглашается с позицией ответчика о том, что объединение земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, является правом, а не обязанностью органа местного самоуправления, в связи с чем признание незаконным отказа в объединении участков и понуждение его к такому объединению является необоснованным.

Таким образом, результаты, достигнутые в рамках государственного земельного надзора, являются залогом эффективности выполнения этой функции и позволяют не только сохранить земельные ресурсы как важнейшую составляющую природы в целом, основу хозяйственной деятельности, но и исключить нарушения и злоупотребления правами, предоставленными действующим законодательством в качестве объекта недвижимости.

МЕТОДИЧЕСКАЯ РАЗРАБОТКА

Тема: «УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ»

Занятие разработано для студентов средних образовательных организаций для юридических специальностей по предмету «Земельное право».

Форма занятия: семинар.

Методы контроля: устный опрос по вопросам семинара, включающий проверку знания и умения разграничивать основные понятия и термины, результатов самостоятельной работы студентов.

Цель: всестороннее изучение правового содержания и сущности управления в сфере использования и охраны земельными ресурсами.

Задачи: рассмотреть основной категориальный аппарат по теме, определить значение, функции управления, и систему органов управления земельными ресурсами.

Ожидаемые результаты (знания и навыки): получение системных знаний и представлений по теме.

План занятия (80 мин.)

- Организационная часть: (10 мин.).
 - Цель.
 - Актуальность.
- Основное содержание занятия: (60 мин.).
 - Рассматриваемые вопросы.
 - Самостоятельная работа.
 - Практические задания.
- Подведение итогов: (10 мин.).

Ход занятия:

1. Организационная часть.

Цель данного занятия - выработать у студентов компетенции и навыки исследовательской работы в области земельного права для применения их в научной и практической деятельности.

Актуальность выбранной темы обусловлена тем, что в настоящее время охрана природы Земли превратилась в главную задачу, решаемую человечеством. Добиться прежних основных целей, включая рост благосостояния населения, в условиях экологического неблагополучия невозможно. Земля относится к наиболее важным природным ресурсам, поэтому находится под особой охраной государства. Для предотвращения правонарушений и контроля за использованием и предусмотрена правовая охрана земель.

2. Основное содержание занятия.

Вопросы:

1. Понятие и задачи управления в сфере использования и охраны земель.
2. Система органов управления в сфере использования и охраны земель, их функции.
3. Задачи и виды контроля за соблюдением земельного законодательства, охраной и использованием земель.
4. Кадастровый учет земель. Государственный земельный кадастр.
5. Землеустройство: понятие, виды, содержание.
6. Мониторинг земель.

Самостоятельная работа:

Ознакомиться с рекомендованной основной и дополнительной литературой по данной теме для получения более углубленных знаний по

рассмотренным вопросам и для формирования собственного мнения по основным проблемам темы.

Изучить вопросы для семинарского занятия, подготовить аргументированные устные ответы.

Выполнить практические задания.

Практические задания:

1. Составьте схему, отобразив в ней основные объекты и виды землеустройства.

2. Дайте понятие и раскройте содержание и значение государственного земельного кадастра Российской Федерации.

1. В феврале 2011 года граждане Сидоренко Н. и Калинин К. обратились с ходатайством в одно из территориальных подразделений Федерального агентства кадастра объектов недвижимости об уточнении кадастровых характеристик земельных участков, в отношении которых они предполагают заключить договор долгосрочной аренды для последующего размещения на них перерабатывающего комплекса. В получении запрашиваемой информации им было отказано на основании ограниченности доступа к сведениям государственного кадастра недвижимости.

Дайте правовую оценку отказа в получении информации по указанным причинам. Разъясните порядок предоставления сведений государственного кадастра недвижимости.

2. Постановлением главы объединенного муниципального образования от 13 января 2003 года на основании ходатайства и протокола общего собрания садоводческого товарищества «Ударник» в личную собственность членов данного товарищества были переданы земельные участки в районе с. Шумейка. К данному постановлению было оформлено приложение, в котором указывались номера и размеры участков, а также фамилии, имена и отчества владельцев.

Дайте правовую оценку данному постановлению. Разъясните порядок предоставления земельных участков для целей, связанных со строительством.

3. Подведение итогов.

Рефлексия с аудиторией.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного исследования сформулированы следующие выводы.

Вводя термин «охрана земель» в Земельный кодекс Российской Федерации, законодатель подчеркивает важность защиты земли от ее использования, указывая на необходимое ограничение экономической свободы землевладельцев в целях защиты окружающей среды. Это означает, что каждый собственник земли (собственник, землепользователь, землевладелец, арендатор), организующий свою хозяйственную деятельность на земле, должен прежде всего предусмотреть конкретные эффективные меры по ее охране. Эти меры могут быть разными, поскольку они устанавливаются в соответствии с характеристиками категорий земель и той или иной экономической деятельности и отражаются в соответствующих статьях ЗК РФ.

Охрана земель - это сложный комплекс мероприятий (правовых, организационных, экономических и т.п.), а защита прав осуществляется в тех случаях, когда существует нарушение прав или их оспаривание, таким образом, по нашему мнению, охрана земель и защита прав земель - это разные понятия (у них разный объект).

Государственный земельный надзор стал представлять собой деятельность: 1) направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства Российской Федерации; 2) систематическое отслеживание выполнений требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозирование состояний выполнения этих требований. В рамках указанного надзора осуществляются:

1) организация и проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения органами государственной власти и местного самоуправления,

юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации.

2) систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозирование состояния их исполнения, которое проводится путем административных обследований объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти или местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель.

3) принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений.

Учитывая межотраслевой характер землепользования, функции государственного земельного надзора распределены между тремя федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой по государственной регистрации, кадастру и картографии, Федеральной службой по надзору за природными ресурсами и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору.

Действия, предпринимаемые в рамках правовой охраны земель, зависят от типа правонарушения. Под последним принято понимать деяние, нарушающее нормы земельного законодательства, вследствие которого наносится ущерб природным ресурсам, здоровью людей и состоянию окружающей среды.

За земельные правонарушения предусматриваются 3 вида ответственности: дисциплинарная, административная и уголовная.

В соответствии с п. 1 ст. 62 ЗК РФ, убытки, причиненные нарушением правил обращения с землей, а также ущемлением прав собственников,

землепользователей, землевладельцев и арендаторов, должны быть возмещены в полном объеме. Компенсации подлежат и упущенная выгода.

Ущерб, который вызван нарушением земельного законодательства, можно поделить на 2 вида: экологический и экономический. Экологический ущерб находит выражение в форме порчи земель, в результате которой происходит потеря полезных свойств земли. Экономический же ущерб заключается в снижении стоимости объектов капитального строительства на земельном участке, ограничении права пользования землей, в упущенной выгоде и подлежит возмещению в полном объеме.

В настоящее время необходимо усилить экономические методы, которые будут задевать имущественные интересы участников земельных отношений. Чтобы у землепользователей было понимание, какое поведение им выгодно, что, создаст заинтересованность в следовании закону.

Представляется, что более соответствующим содержанию главы второй ЗК РФ было бы ее название не «Охрана земель», а «Защита земель», потому что в ст. 13 этой главы, под названием «Содержание охраны земель», в подпунктах 2 и 3 п. 2 ст. 13 ЗК РФ используется термин «защита земель» (от всякого рода негативных воздействий).

Как отмечается в литературе, охрана земель характеризуется несколькими функциями:

- охранительной, т. е. обеспечивается сохранение земель путем осуществления мероприятий, при которых улучшается состояние земельных участков и они способны быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве;

- восстановительной, при которой обеспечивается восстановление земель, т. е. осуществление мероприятий по рекультивации земель, направленных на восстановление продуктивности и хозяйственной ценности нарушенного почвенного слоя, а также на улучшение условий окружающей

среды и улучшение земель, т. е. осуществление, прежде всего, мероприятий мелиоративного характера, в результате которых повышается плодородие земель.

Так мы полагаем, что более правильным, мероприятия по обеспечению улучшения земель, относить не к восстановительной функции, а выделять отдельно, поскольку такие мероприятия могут осуществляться и на землях, которые не подвергаются негативным воздействиям.

На основании вышеизложенного следует, что правовая охрана земель представляет собой комплекс предусмотренных нормами права требований, обязательных для соблюдения правообладателями земельных участков, другими гражданами и юридическим лицам, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления в целях сохранения земли как важнейшей части природы; естественной среды обитания человека; природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (в ред. от 21.07.2014) // Российская газета. 1993. 25 дек.

Земельный кодекс Российской Федерации от 25 окт. 2001 № 136-ФЗ (в ред. от 25.12.2018) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (в ред. от 30.12.2015) // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (в ред. от 06.02.2019) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

Федеральный закон от 25.10.2001 № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 08.06.2015) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4148.

Федеральный закон от 16 июля 1998 г. № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (в ред. от 03.08.2018) // Российская газета. 1999. 06 янв.

Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 31. Ст. 4841.

Федеральный закон от 07.07.2003 № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» (в ред. от 01.05.2016) // Собрание законодательства РФ. 2003. № 28. Ст. 2881.

Постановление Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (в ред. от 07.03.2019) // Собрание законодательства РФ. 2018. № 29. Ст. 4441.

Постановление Правительства РФ от 30.07.2014 № 726 «Об изменении некоторых актов Правительства Российской Федерации и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2008 г. N 870» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 32. Ст. 4499.

Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 (ред. от 30.10.2014) «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3821.

Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. от 14.09.18) // Российская газета. 2012. 22 мая.

Судебная практика

Постановление ФАС Поволжского округа от 17.02.2014 по делу № А57-4777/2013 // URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=APV;n=122967>

Определение Верховного Суда РФ от 20.01.2010 N 18-Впр09-94 // URL: <https://resheniya-sudov.ru/2010/186825>

Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.03.2011 по делу N А45-14496/2010 // URL: <http://pravosudie.biz/2316736>

Решение Ленинградского областного суда от 27.06.2017 N 7-669/2017 // URL: <http://zlaw.ru/fas4/560D5C076DD79724432582180050A0E7.html>

Постановление заместителя председателя Свердловского областного суда от 01.09.2017 по делу N 4а-834/2017 // URL: <http://zlaw.ru/fas4/A9860276C21F3D1343258218004E7182.html>

Постановление Московского городского суда от 25.09.2017 N 4а-4745/2017 // URL: <http://zlaw.ru/fas4/AA2D8CB0B39E651C43258218004C5C6E.html>

Решение Свердловского областного суда от 24.05.2016 по делу N 72-726/2016 // URL: <http://base.garant.ru/141849937/>

Решение Арбитражного суда Свердловской области от 21.01.2017 по делу А60-22606/2017 // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RASVR&n=121316#014022037865846038>

Решение по делу 12-172/2015 Пролетарский районный суд г.Твери в составе председательствующего судьи Боброва М.М.: // URL: <https://rospravosudie.com/court-proletarskij-rajonnyj-sud-g-tveri-tverskaya-oblasts/act-496762170/>

Апелляционное определение Свердловского областного суда 14.09.2017 по делу № 33-15578/2017 // URL: http://www.ekbobsud.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=14279015&delo_id=5&new=5&text_number=1

Литература

Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для бакалавров. М.: Изд-во Юрайт. 2013. 415 с.

Бандорин Л.Е. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения. Имущественные отношения в Российской Федерации. 2015. № 12. 171 с.

Боголюбов С.А. Земельное право: учебник. М.: Изд-во Проспект. 2014. 653 с.

Быстров Г.Е., Гусев Р.К., Бабанов А.В. Земельное право: Учебник. М.: Изд-во Проспект. 2016. 720 с.

Васильев Э.Х. Правовые механизмы обеспечения прав граждан при предоставлении земель для строительства объектов недвижимости // Современное право. 2014. № 7. 214 с.

Волков С. Н. Как достичь эффективного управления земельными ресурсами в России? / С. Н. Волков, Н. В. Комов, В. Н. Хлыстун // Международный сельскохозяйственный журнал. 2015. № 3. 126 с.

Галиновская Е.А. Направления развития земельного законодательства: новые тенденции и преемственность. Хозяйство и право. 2015. № 1, 2.

Глушко О. А. Правовое регулирование использования и охраны земельных ресурсов: проблемы правоприменения / О. А. Глушко, С. Н. Якуба // В сборнике: Научное обеспечение агропромышленного комплекса. 350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13, 2012.

Гостева, С. С. Государственная политика в области экологии и охраны окружающей среды / С. С. Гостева, С. Р. Гостева, С. А. Лопатина. М.: Еврошкола, 2016. 255 с.

Грачкова Ю.Л. Правовые проблемы земельной реформы в РФ (на примере земель сельскохозяйственного назначения) // диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук // Москва. 2013. 226 с.

Ерофеев Б.В. Земельное право России. - М.: Юрайт, 2017. 488 с.

Железнов Д.С. Новеллы правового регулирования предоставления земельных участков для строительства в свете ключевых положений Федерального закона от 23 июня 2014 г. № 171-ФЗ // Аграрное и земельное право. 2014. № 11. 46 - 50 с.

Железнов Д.С. Правоотношения по предоставлению земельных участков для строительства: понятие, структура, элементы // Аграрное и земельное право. 2015. № 5. 12 - 16 с.

Земельное право / С.А. Боголюбов. М.: Проспект, 2018. 376 с.

Земельное право России: учебник для академического бакалавриата / А. П. Анисимов, А. Я. Рыженков, С. А. Чаркин, А. Ю. Чикильдина ; под ред. А. П. Анисимова. 5-е изд. М. : Издательство Юрайт. 2018. 333 с.

Зырянов А.И. Понятие правового режима земельного участка как объекта права собственности граждан // Юридическая наука. 2016. № 4. 249 с.

Ионова З. З. Правовая охрана земель // Молодой ученый. 2016. №6.6 // URL: <https://moluch.ru/archive/110/27591/>

Иосифиди С. Д. Правовые проблемы осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. 2018. Т. 1. № 21. С. 257-278.

Комментарий к Федеральному закону «Об охране окружающей среды» / Под общей ред. О.Л. Дубовик. М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. 560 с.

Комментарий к Федеральному закону от 10 января 2002 г. №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (постатейный) / С.А. Боголюбов, Н.И. Хлуденева. М.: Юстицинформ, 2017. 528 с.

Красов О.И. Земельное право. М.: Норма, 2017. 560 с.

Липски С.А. Земельное право. М.: КноРус, 2017. 344 с.

Нарышева Н.Г. Юридическая природа актов, устанавливающих правовой режим земельных участков // Юридическая наука. 2015. № 4.

Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право, 2016, N 3.

Научно-практический комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации с постатейными материалами и судебной практикой / С.А. Боголюбов. М.: Издательство Юрайт, 2017. 768 с.

Петропавловская Ю.С. Правовая охрана земель от негативного воздействия хозяйственной деятельности: автореферат дис. кандидата юридических наук: 12.00.06 / Петропавловская Юлия Сергеевна. Москва, 2017. 29 с.

Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: Учебник. / Липски, С.А., Гордиенко, И.И., Симонова, К.В. - М.: КноРус, 2016. 432 с.

Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: Учебник. / Липски, С.А., Гордиенко, И.И., Симонова, К.В. - М.: КноРус, 2016. 432 с.

Романова Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров / Г.В. Романова. М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. // URL: http://www.consultant.ru/edu/student/download_books/rubr/zemelnoe_pravo//

Сизов, А. П. Нормативно-правовое обеспечение управления и охраны земельных ресурсов и почв (окончание. начало в бюлл. № 6) // Использование и охрана природных ресурсов в России. 2018. № 1 (127). С. 18–23.

Спиренков, В. А. Земельный надзор – эффективность в современных условиях / В. А. Спиренков // Вестник Росреестра. 2013. № 4. С. 42 - 46.

Сыроедов Н.А. Земельное право. М.: Изд-во Проспект. 2017. 368 с.

Харьков В.Н. Правовое регулирование земельных отношений на уровне субъектов Российской Федерации: Учебное пособие. Второе изд., доп. и перераб. Тула: Изд-во ТулГУ, 2013. 201 с.