Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт

Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой

_____ Кондрашев А.А.
подпись ФИО

«21» июня 2016 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

Государственный земельный надзор в РФ

тема

40.04.01 «Юриспруденция»

код и наименование направления

40.04.01.07 «Публичная власть: правовые основы организации и деятельности»

код и наименование магистерской программы

Магистрант _____ Чаринцев К.Н.
подпись ФИО

Руководитель диссертации _____ Мицкевич Л.А.
подпись ФИО

Рецензент _____ Нестеренко А.В.
подпись ФИО

Красноярск 2016

Содержание

Введение 3

1. Сущность и содержание земельного надзора и контроля за соблюдением требований земельного законодательства 7

1.1. Виды земельного надзора (контроля) 7

1.2. Цели, задачи, формы и методы государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля 20

1.3.Нормативно - правовое регулирование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля 24

2. Компетенция органов, осуществляющих государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль 31

2.1. Компетенция органов государственного земельного надзора 31

2.2. Компетенция органов муниципального земельного контроля 50

3. Методы и формы деятельности органов, осуществляющих земельный надзор (контроль) 58

3.1. Планирование, организация, проведение и оформление результатов проверок 58

3.2. Административные обследования объектов земельных отношений 79

3.3. Меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, применяемые органами земельного надзора (контроля) 85

Заключение 93

Список использованных источников 103

Приложение

Введение

«Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».[1]

Конституционная характеристика земли как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, т.е. всего многонационального народа Российской Федерации, предопределяет конституционное требование рационального и эффективного использования, а также охраны 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. Это требование адресовано государству, его органам, гражданам, всем участникам общественных отношений, и является базовым для законодательного регулирования в данной сфере [2].

Земля представляет особую ценность для человеческого общества, являясь первоначальным источником всякого богатства. По сравнению с иными природными ресурсами земля выполняет наиболее широкие и значимые функции в системе общественных отношений, поэтому вопросы, связанные с правомерным использованием и охраной земель, являются на сегодняшний день одними из наиболее актуальных.

В современных условиях государственный земельный надзор приобретает еще большее значение, чем раньше.

Земельное законодательство предоставляет собственникам, землевладельцам, землепользователям, арендаторам широкие права по самостоятельному хозяйствованию на земле. Однако такая деятельность не должна, как указано в ст. 36 Конституции РФ, наносить ущерб окружающей природной среде и нарушать права и законные интересы иных лиц.

---

[1] Конституция Российской Федерации [электронный ресурс] (принята всенародным голосованием 12.12.1993).- URL: http://www.pravo.gov.ru

[2] Сухова Е.А. Справочник юриста по земельному праву (2-е издание). СПб.: Питер Пресс, 2007. С. 140.

Формирование новых земельных отношений, основанных на введении частной собственности на землю, при сохраняющемся потребительском отношении к ее использованию, вызывает необходимость усиления государственного контроля за использованием и охраной земель[1].

В юридической литературе недостаточно освещены вопросы государственного земельного надзора за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель.

В настоящее время в результате внесения изменений в существующие и вновь принятые нормативно- правовые акты земельный надзор и контроль заметно усилился в отношении земельных участков, находящихся не только у физических лиц, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, но и у органов государственной власти, органов местного самоуправления. Впервые введена процедура административного обследования в рамках государственного земельного надзора, что позволит лучше бороться с самовольным захватом земли.

В соответствии с Земельным кодексом РФ «деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по государственному земельному надзору направлена на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями и гражданами требований, установленных земельным законодательством» [2].

Однако осуществление государственного земельного надзора, призванного обеспечить соблюдение земельного законодательства, не всегда сопряжено с эффективностью и результативностью деятельности органов государственного земельного надзора в рамках компетенции по

[1] Сухова Е.А. Справочник юриста по земельному праву (2-е издание). СПб.: Питер Пресс, 2007. С. 140.
[2] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).// URL: http://www.pravo.gov.ru.

предупреждению, выявлению, пресечению и (или) устранению выявленных нарушений земельного законодательства.

Не случайно, вопросы повышения эффективности осуществления государственного земельного надзора становятся все более актуальными в последнее время. Ежегодное увеличение количества совершаемых земельных правонарушений обусловливает научный интерес над этой проблемой не только правоприменителей, ученых, но и широкие круги общественности.

Сложившаяся ситуация обусловлена во многом несовершенством российского законодательства, прежде всего земельного и административного.

Все выше изложенное обусловило актуальность исследования.

В отечественной науке проблемы надзора и контроля рассматривались теорией государства и права, административным правом, земельным правом и иными юридическими науками.

В науке теории государства и права вопросы функций контроля и надзора исследовали С.С. Алексеев, В.М. Сырых, В.В. Лазарев, Л. А. Морозова, Н.И. Матузов, А.В. Малько и др.

В науке административного права теоретические аспекты государственного контроля и административного надзора рассматривали Д.Н. Бахрах, Б.М. Лазарев, А.П. Алехин, А.А Кармолицкий, А.Ф. Ноздрачев, М. С. Студеникина, Л.А. Мицкевич, Ю.А. Тихомиров и др.

Отраслевые аспекты осуществления функций государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля рассматривали С.А. Боголюбов, С.Н. Волков, Ю.Г. Жариков, В.Х. Улюкаев, А.А. Ялбулганов и др.

Объектом исследования выступают административно-правовые отношения, возникающие в процессе осуществления функции в установленной сфере деятельности органами государственного земельного надзора в процессе контрольно-надзорного производства.

Предметом исследования являются правовые нормы, регулирующие правовые основы и порядок осуществления государственного земельного

надзора уполномоченными органами в установленной сфере деятельности, а так же федеральные, региональные и муниципальные правовые акты и практика их применения при реализации функции государственного земельного надзора в РФ.

Целью настоящего исследования является анализ деятельности органов государственного земельного надзора и разработка предложений по совершенствованию их деятельности при реализации функции и повышению эффективности и результативности государственного земельного надзора.

Для достижения данной цели были определены следующие задачи:

1) охарактеризовать сущность и содержание государственного земельного надзора за соблюдением земельного законодательства РФ;

2) проанализировать особенности организации и осуществления государственного земельного надзора, выявить имеющиеся проблемы и разработать предложения по оптимальному решению отдельных правовых вопросов с целью повышения эффективности и результативности государственного земельного надзора;

3) описать предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по пресечению и (или) устранению выявленных земельных правонарушений, принимаемые органами государственного земельного надзора.

Методологическая основа исследования заключается в анализе литературы и нормативных актов, сравнении формулировок соответствующих положений законов и подзаконных актов и выявлении противоречий и несоответствий.

При решении поставленных задач использовались диалектический метод познания правовой действительности, метод системного анализа и такие научные методы познания, как сравнительно-правовой, формально-юридический, историко-правовой и формально-логический, а также применялись методы статистического анализа и научного наблюдения.

1. Сущность и содержание земельного надзора и контроля за соблюдением земельного законодательства

1.1. Виды земельного надзора и контроля.

При характеристике государственного контроля (надзора) в отечественной литературе обращается внимание на то, что государственный контроль (надзор) является государственной функцией, исполнение которой осуществляются федеральными органами исполнительной власти.

По мнению доктора юридических наук Д. Н. Бахраха «важнейшую роль в достижении целей, поставленных перед органами исполнительной власти, выполняет контроль за соблюдением правовых норм, т. е. надзор»[1].

Контроль как атрибут административной власти является одной из важнейших ее функций. Он включает наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности. С целью обеспечения свободы граждан, предприятий, организаций, ограждения их от чрезмерно государственного внимания контрольные полномочия субъектов власти ограничивают правовыми актами, представляя им возможность осуществлять только надзор. А когда между проверяющими и проверяемыми нет организационно-профессиональной подчиненности, то отграничение контроля от надзора необходимо для предотвращения вмешательства в оперативную деятельность субъектов, не несущих ответственность за ее последствия[2].

В условиях сокращения государственного вмешательства в деятельность организаций, в жизнь граждан, перехода к правовому государству объем надзора будет увеличиваться за счет сужения объема контроля. Кроме того, объем надзорной деятельности расширяется потому, что в жизни общества увеличивается роль технических средств, разнообразных технических правил,

---

[1] Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — С. 460.
[2] Там же.

контроль за соблюдением которых — важное условие обеспечения безопасности[1].

Одним из дискуссионных в литературе является вопрос о соотношении контроля и надзора, а также о самостоятельности последнего, поскольку в юридической литературе и действующем законодательстве они нередко отождествляются [2].

На современном этапе, в отличие от работ советского периода, указываются такие новые отличительные признаки административного надзора, как наблюдение за соблюдением технических норм и правил, а целью надзора является обеспечение безопасности[3].

Некоторые авторы относят осуществление контрольно-надзорных функций к методам государственного управления и регулирования[4]. Д. Н. Бахрах считает контроль и надзор функцией административной власти[5], Е. В. Шорина и А. В. Морозов называют их функциями управления[6].

В административном праве существует множество точек зрения на содержание понятия «контроль» и «надзор». Поэтому не рационально выделять какой-либо один универсальный подход при определении понятия, потому как ученые всегда исходят из конкретного предмета исследования.

Как отмечается в литературе [7] функция контроля многогранна, поскольку включает в себя выявление и анализ фактического положения дел, сопоставление этого положения с намеченными целями, оценку контролируемой деятельности и принятием мер по устранению вскрытия недостатков.

По мнению Алехина А.П., Кармолицкого А.А. «контроль является довольно широкой и объемной правовой категорией.

---

[1] Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. — 3-е изд., пересмотр. и доп. — М. : Норма, 2008. — С. 461

[2] См., например: Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы над ведомственного контроля). М., 1994. С. 18–20; Назаров С. Н.Общая теория надзорной деятельности. М., 2007. С. 29.

[3] См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М., 2001. С. 357.

[4] См.: Тихомиров Ю. А. Публичное право: учебник. М., 1995. С. 109.

[5] См.: Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник. М., 2001. С. 356.

[6] См.: Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. М., 1998. С. 104; Морозов А. В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: дис. … канд. юрид. наук. Владимир, 2004. С. 106.

[7] См.: Студеникина М.С. Контроль и контрольные органы в системе исполнительной власти//Административная реформа и наука административного права. М.,2007.С.480-487.

Сущность и назначение контроля состоят в следующем:

- «наблюдение за функционированием соответствующего подконтрольного объекта;

- получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины;

- принятие мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины;

- выявление причин и условий, способствующих правонарушениям;

- принятие мер по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законности и дисциплины»[1].

Указанные авторы так же считают, что в процессе деятельности органы управления в пределах своей компетенции используют контроль и его разновидности - проверку исполнения и надзор. При этом, контроль призван обеспечить строгое и неуклонное исполнение законов и подзаконных актов, соблюдение дисциплины органами исполнительной власти, должностными лицами, организациями, общественными объединениями, гражданами. Проверка исполнения тесно связана с контролем и является частью (например, исполнение предписаний, требований закона, решений вышестоящего органа управления). Надзорная деятельность в зависимости от субъекта подразделяется на два вида. Первый вид связан с деятельностью органов прокуратуры по надзору за соблюдением законов в сфере управления (общий надзор). Второй вид надзора – административный надзор, состоящий в наблюдении уполномоченными органами за исполнением действующих в сфере управления разнообразных норм, общеобязательных правил, закрепленных в законах и подзаконных актах.

Другие авторы считают, что надзор является специфической формой контроля, и представляет из себя наблюдение за деятельностью субъектов права с целью проверки соответствия их деяний нормам действующего законодательства. Надзор проверяет соблюдение законов, исключая всякую

[1] Алехин А.П., Кармолицкий А.А.Административное право России: Учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2013. С. 447.

оценку целесообразности деятельности поднадзорного субъекта. Надзор, в отличие от контроля, не предусматривает прямого вмешательства в отношении поднадзорного субъекта[1].

«Сущность всякого надзора заключается в наблюдении за тем, чтобы соответствующие органы и лица в точности выполняли возложенные на них задачи, соблюдали установленный законом порядок отправления порученных им обязанностей и чтобы в случае нарушения этого порядка были приняты меры к восстановлению законности и привлечению виновных к надлежащей ответственности» [2]. Надзор - это всегда наблюдение за соответствием форме, тогда как контроль предполагает решение гораздо более разнообразных задач.

Действительно установить конкретные различия между понятиями «контроль» и «надзор» иногда затруднительно, поскольку и контрольная, и надзорная деятельность связаны общим целевым назначением – соблюдением законности. Однако и абсолютное равенство контроля и надзора нельзя признать верным, так как в правоприменительной практике они имеют самостоятельное значение и собственное содержание. Кроме того, контрольные и надзорные органы зачастую обладают различными полномочиями в отношении проверяемых субъектов.

До недавнего времени полномочие в установленной сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее- Росреестр), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее - Росприроднадзор) и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее- Россельхознадзор) призванных осуществлять проверку соблюдения требований земельного законодательства именовалось государственным земельным контролем.

Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам

---

[1] Шишкина А.В. Сравнительная характеристика административно-надзорных органов в субъектах РФ // Административное и муниципальное право. 2014. N 9. С. 912 - 921.
[2] Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. С. 27

осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", вступившим в силу с 1 августа 2011 г., «государственный земельный контроль наряду с другими видами контрольной деятельности в природоресурсной сфере был трансформирован в надзор, что нашло свое закрепление в ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ, а также в п. 2 ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды", «позиционирующем государственный земельный надзор как одно из направлений государственного экологического надзора»[1].

До такого переименования ученые делали попытки разграничить данные полномочия, поскольку давно ведут дискуссию о природе таких правовых явлений, как контроль и надзор. Так, по мнению А.В. Филатовой, надзор охватывает далеко не все аспекты контрольной функции, не решает всего комплекса поставленных перед контрольной функцией задач[2]. Аверьянова Н.Н. считает, что содержание и полномочия государственных органов при осуществлении "контроля" шире, чем при осуществлении "надзора"»[3].

При исследовании данных понятий отдельные ученые приходили к мысли о том, что "функции надзора, в силу их правовой природы, стоит закрепить только органами прокуратуры и исключить данные функции из перечня полномочий федеральных органов исполнительной власти"[4]

Однако практика пошла по обратному пути. Теперь функции земельного контроля и надзора четко разграничены. Как уже отмечалось, функциями по государственному земельному надзору наделены уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а земельный контроль могут осуществлять органы местного самоуправления (муниципальный земельный контроль), общественные организации (общественный земельный контроль).

Статьи 71 - 72.1 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс РФ) устанавливают, что контрольно-надзорные полномочия

---

[1] Винокуров А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. N 1. С. 2 - 4.
[2] Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / Под ред. Н.М. Конина. Саратов: Научная книга, 2009. С. 89.
[3] Аверьянова Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 46 - 48.
[4] Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: Монография. М.: Новый индекс, 2012. С. 67.

в области землепользования могут осуществлять не только государственные органы (государственный земельный надзор), но и муниципальные органы (муниципальный земельный контроль) и общественные организации.

Согласно анализу нового «Положения о государственном земельном надзоре»[1], устанавливающего порядок осуществления деятельности органов государственного земельного надзора установлено, что изменении названия указанного государственного полномочия, несколько изменилось и его содержание.

Так, ранее задачей государственного земельного контроля было обеспечение соблюдения требований земельного законодательства гражданами и юридическими лицами.

В настоящее время задачи государственного земельного надзора стали шире: это, во-первых, проверка соблюдения законодательства не только гражданами и юридическими лицами, но и органами государственной власти и местного самоуправления, во-вторых, в полномочия добавлена функция, назовем ее аналитической, сущность которой состоит в наблюдении, анализе и прогнозировании состояния исполнения требований земельного законодательства, что не было характерно для государственного земельного контроля.

При этом, необходимо выделить следующие особенности государственного земельного надзора, а именно:

- при проведении проверок в рамках осуществления государственного надзора к проверяемым лицам относят не только юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, но и органы государственной власти и органы местного самоуправления, являющиеся правообладателями земельных участков.

- государственный земельный надзор охватывает все земли независимо от их целевого назначения и распространяется на всех собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков и

[1] См.: Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 2 янв. 2015 г. N 1. (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

является важным звеном в системе государственного управления в сфере землепользования.

На мой взгляд, основным критерием разграничения понятий "контроль" и "надзор" будет являться возможность "наказывать", налагать взыскания, то есть привлекать к административной ответственности. Поскольку такое полномочие на сегодняшний день есть только у государственных органов исполнительной власти, осуществляющих именно государственный земельный надзор. У "контролирующих" органов и лиц такого полномочия нет.

По мнению профессора Ноздрачева А.Ф.[1] – в настоящее время Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее Федеральный закон № 294-ФЗ) - является системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору. Закон носит прогрессивный характер. В нем значительно расширены права и конкретизированы обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также установлены важные гарантии защиты их прав и законных интересов при проведении проверок органами по контролю (надзору).

Одной из таких гарантий является установление ряда процессуальных норм, регламентирующих основания, порядок, сроки проведения контрольных мероприятий, права и обязанности органов государственного контроля. Довольно детально регламентируются вопросы составления графика проведения проверок, принятия должностными лицами распоряжений о их проведении, установление продолжительности контрольного мероприятия, их периодичности и оформления результатов проверок.

Другой важной гарантией прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального

[1] Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6. С. 18 - 28.

контроля является принцип добросовестности проверяемого лица. Это означает, что для привлечения к ответственности проверяемых лиц контролирующий орган должен доказать не только факт нарушения обязательных требований, но и вину проверяемого в нарушении требований нормативных актов.

В Федеральном законе № 294-ФЗ довольно четко определены права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц, а также порядок их взаимодействия при проведении проверок (плановых, внеплановых, документарных, выездных).

Важным элементом новой организации государственного контроля в сфере бизнеса стало определение новой роли прокуратуры РФ в осуществлении государственного контроля (надзора). К компетенции органов прокуратуры отнесены: подготовка сводного плана контрольных мероприятий, включающего комплексные проверки; согласование деятельности контролирующих органов; осуществление надзора за законностью деятельности контролирующих органов; и др.

Вместе с тем, среди нормативных актов, в которые необходимо внести изменения в части корректировки функций "контроля" и "надзора", стоит назвать Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [1], где понятия "контроль" и "надзор" до сих пор не разграничены, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, где до сих пор должностные лица в федеральных органах государственной исполнительной власти осуществляют "контроль", а не "надзор"[2].

Муниципальный земельный контроль за использованием земель осуществляется органами местного самоуправления или уполномоченными

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2]Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.03.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

ими органами и распространяется на всю территорию соответствующего муниципального образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Земельный кодекс РСФСР 1991 года возлагал на районные (городские, поселковые и сельские) Советы народных депутатов обязанности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель, но не выделял муниципальный контроль в качестве вида земельного контроля.[1]

Муниципальный земельный контроль является новеллой земельного законодательства и впервые предусмотрен в статье 72 Земельного кодекса РФ.[2]

Согласно действующему земельному законодательству муниципальный земельный контроль осуществляется на территории соответствующего муниципального образования: муниципального района, городского округа, городского и сельского поселения самими органами местного самоуправления или уполномоченными ими органами в рамках действующего законодательства РФ, в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, с учетом специфики рационального землепользования.

Дополняя государственный земельный надзор, муниципальный контроль может акцентировать внимание на тех вопросах, которые в данное время и в данной ситуации могут иметь особую актуальность.

Особенностью в деятельности муниципального земельного контроля является то, что в результате своей деятельности органы местного самоуправления предоставляют информацию о наличии признаков нарушений земельного законодательства при планировании проведения проверок для органов государственного земельного надзора, а также по результатам проверок подготавливают акты проверок о нарушении требований земельного

---

[1] Тихомиров М.Ю. Земельный контроль: Практическое пособие. М.: Издательство., 2008. С.8

[2] Жариков Ю.Г. Муниципальный и общественный земельный контроль // Комментарий к Земельному кодексу РФ (постатейный); Отв. ред. С.Н. Волков. М.: Юстицинформ, 2009. С. 121.

законодательства и другие документы, а так же формируют материалы проверок соблюдения требований земельного законодательства и направляют в органы государственного земельного надзора для привлечения лиц к административной ответственности по выявленным нарушениям земельного законодательства.

В отличие от государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля *общественный земельный контроль* не имеет установленных законодательством полномочий и порядка проведения. При осуществлении общественного земельного контроля действует принцип "разрешено все, что не запрещено законом".

Общественный земельный контроль представляет собой контроль за соблюдением требований законодательства, не ограниченный рамками официальных положений о земельном надзоре (контроле). В сферу его деятельности входит проверка правомерности действий не только субъектов права на землю, но и органов исполнительной власти всех уровней и органов местного самоуправления.

Общественный земельный контроль может проводиться в любых формах, не запрещенных действующим законодательством. К ним относятся направление жалоб, предложений в органы государственной власти и местного самоуправления, проведение пикетов, митингов, публичных слушаний, местных референдумов, общественных слушаний[1].

Целью такого контроля наряду с установлением соответствия действий земельных правообладателей требованиям законодательства является также контроль за соблюдением органами управления земельными ресурсами порядка подготовки и принятия решений по земельным вопросам, затрагивающих права и законные интересы граждан и юридических лиц.[2]

Общественный земельный контроль так же является одной из гарантий обеспечения предусмотренного в ст. 42 Конституции РФ права каждого на

---

[1] См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (постатейный)(отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков). М.:Юстицинформ, 2009) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.
[2] Улюкаев В.Х. Земельное право: учебник. М.: Частное право, 2010. С. 113.

благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

При этом субъектами общественного земельного контроля могут быть не только общественные организации и объединения, но и сами граждане. Федеральный закон «Об охране окружающей среды»[1] предусматривает возможность объединения заинтересованных граждан в организации для осуществления экологического контроля.

Граждане имеют право осуществлять общественный земельный контроль как самостоятельно, так и коллективно - путем создания общественных объединений.

Общественный земельный контроль осуществляется общественными и иными некоммерческими объединениями в соответствии с их уставами и гражданами в соответствии с законодательством.

Следует отметить также независимый характер общественного контроля. Так, в соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях»[2] вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, равно как и вмешательство общественных объединений в деятельность органов государственной власти и их должностных лиц.

Общественные организации вправе выступать с собственными инициативами по различным земельным вопросам и вносить соответствующие предложения в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в частности, вносить предложения о приостановлении строительства объектов, добычи полезных ископаемых или эксплуатации объектов в том случае, если они совершаются с нарушением земельного законодательства.

В настоящее время ст. 26 Федерального закона от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 31.01.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных

[1] Об охране окружающей среды: ФЗ РФ от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015)// URL: http://www.pravo.gov.ru.
[2] «Об общественных объединениях»: ФЗ РФ от 09.05.1995 № 82-ФЗ-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

некоммерческих объединениях граждан"[1] устанавливает возможность осуществления общественного земельного контроля в целях соблюдения санитарных и иных правил содержания земельных участков, относящихся к имуществу общего пользования, садовых, огородных и дачных земельных участков и прилегающих к ним территорий.

Указанный Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ рекомендует в целях оказания помощи государственным органам, осуществляющим государственный контроль (надзор) в соответствующих сферах деятельности, избрать в садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан комиссии по осуществлению общественного контроля за соблюдением законодательства на территории этого объединения.

Установлены функции комиссии садоводческого, огороднического или дачного некоммерческого объединения по контролю за соблюдением законодательства. Указанная комиссия для выполнения целей своей деятельности:

- обеспечивает выполнение садоводами, огородниками и дачниками земельного законодательства;

- составляет акты о нарушениях законодательства и передает такие акты для принятия мер на рассмотрение правления такого объединения, которое вправе представлять их в государственный орган, осуществляющий контроль (надзор) в соответствующих сферах деятельности.

Необходимо отметить, что исходя из анализа действующего законодательства РФ, указанные комиссии, на основании принятого на общем собрании садоводства регламента, могут подготавливать предписания об устранении выявленного нарушения, но только в пределах границ садоводства или дачного некоммерческого товарищества.

«При этом государственные органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) в соответствующих сферах деятельности, оказывают консультативную и практическую помощь членам данной комиссии и в

[1] Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 31.01.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"//URL: http://www.pravo.gov.ru

обязательном порядке рассматривают представленные акты о нарушениях законодательства»[1].

Не смотря на то, что число садовых, огородных и дачных участков в РФ достаточно велико и продолжает расти, согласно аналитическим данным органов государственного надзора, акты о нарушениях законодательства не поступают в органы государственного земельного надзора.

Противоположная ситуация складывается в отношении граждан, которые являются субъектами общественного земельного контроля. Благодаря активной гражданской позиции, органы государственного земельного надзора рассматривают представленные от граждан обращения [2], по которым органы государственного земельного надзора по результатам проверок выявляют нарушениям земельного законодательства, выдают предписания об устранении выявленных нарушений, а так же привлекают к административной ответственности виновных лиц, совершивших правонарушение.

Специальный порядок осуществления общественного земельного контроля федеральным законодательством не установлен, поэтому гражданам и общественным объединениям необходимо руководствоваться общими положениями экологического, земельного и иного законодательства, регулирующего их участие в принятии экологически и социально значимых решений, защите своих прав и законных интересов.

По мнению Боголюбова С.А. «Многочисленные факты незаконного захвата водоохранных зон водоемов, земель особо охраняемых природных территорий, лесных участков вопиют и требуют усиления государственного, муниципального, общественного контроля за землепользованием, повышения административной ответственности за земельные правонарушения»[3].

На основании вышеизложенного следует, что деление на три вида контрольно - надзорной деятельности в установленной сфере: государственный

---

[1] См.: Комментарий к Федеральному закону от 15.04.1998 N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (постатейный) (Агешкина Н.А., Вахрушева Ю.Н., Разделкин А.Н.) (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2015) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

[2] См.: Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

[3] Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства//Журнал российского права.2010.№1. С.38-47.

земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль является особенностью земельного законодательства РФ.

И ясно одно, что все эти виды взаимосвязаны и в конечном итоге имеют общую цель - обеспечить соблюдение требований земельного законодательства, рациональное использование и охрану земель в РФ.

1.2. Цели, задачи, формы и методы государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Значимость государственного земельного надзора, а также муниципального земельного контроля обусловлена ст. 9 Конституции Российской Федерации об использовании и охране земли - «Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»[1], а так же ч.2 ст. 36 Конституции РФ - «владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц»[2].

Государственный земельный надзор является одной из функций государственного управления земельными ресурсами Российской Федерации.

Государственное управление – это «форма государственной деятельности, сущность которой состоит в практическом исполнении определенными государственными органами законов в целях реализации функций государства»[3].

Наиболее развернутое представление о содержании и формах государственного управления предложил Б.М. Лазарев[4], который понимал под содержанием государственного управления цели, задачи, властный фактор, функции и методы государственного управления. Он предложил логику исследования содержания и форм государственного управления на основе выделяемой в науке управления универсальной управленческой цепочки:

Цель→ задачи (подцели) → функции → методы → формы.

Это универсальная управленческая цепочка, показывает последовательность элементов и обусловленность каждого последующего

[1] "Конституция Российской Федерации"(принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)//URL: http://www.pravo.gov.ru

[2]. Там же

[3] Мигачев Ю.И, Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть. М,2011. С.91

[4] См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.29-44

элемента каждым (и всеми) предыдущими[1]. Как можно видеть, цель- основной элемент управленческой цепочки, постановка цели предопределяет все остальные элементы управленческой деятельности. Далее функции управления находят продолжение в компетенции органа, в виде совокупности полномочий, предоставленных тому или иному органу или должностному лицу, для осуществления функции в соответствующей сфере деятельности. На последнем этапе определяются методы и формы, которые орган имеет право применять для реализации данных управленческих функций.

Исходя из данных утверждений, можно вывести, что целью государственного земельного надзора является предупреждение, выявление, пресечение и устранение земельных правонарушений на территории Российской Федерации.

Согласно теории административного права по времени осуществления выделяют предварительный, текущий и последующий контроль (надзор). Цель предварительного контроля (надзора) состоит в предупреждении, профилактике нарушений; текущего – в выяснении состояния законности, в вынесении оценки правильности совершаемых действий объектами контроля; и последующего – в проверке реального исполнения соответствующих решений, предписаний контролирующих органов.

При этом, задачей государственного земельного надзора будет являться обеспечение соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований законодательства РФ в области охраны и использования земель.

В связи с этим, согласно законодательству РФ к формам и методам деятельности при осуществлении государственного земельного надзора относятся:

- проведения плановых и внеплановых проверок. Плановая и внеплановая проверки проводятся в форме документарной и (или) выездной проверки;

[1] См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С.29-44

- систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства (Систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства осуществляется путем проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков на предмет соответствия их содержания законодательству РФ, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством РФ;

- проведения анализа и прогнозирования состояния исполнения земельного законодательства (Результаты анализа состояния исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности и соответствующий прогноз включаются Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии в государственный (национальный) доклад о состоянии и использовании земель в Российской Федерации).

- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

1.3. Нормативно - правовое регулирование государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля

Обязательные требования законодательства Российской Федерации по вопросам использования и охраны земель, соблюдение которых подлежит проверке в процессе осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, содержатся в нормах административного, земельного, гражданского законодательства и иных отраслях права.

Земельное законодательство в соответствии с Конституцией РФ находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Земельное законодательство состоит из Земельного кодекса РФ, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ.

Земельный кодекс РФ [1] и изданные в соответствии с ним иные акты земельного законодательства регулируют отношения по использованию и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

К отношениям по использованию и охране недр, водных объектов, лесов, особо охраняемых природных территорий и объектов применяются соответственно законодательство о недрах, лесное, водное законодательство, законодательство об особо охраняемых природных территориях и объектах.

К земельным отношениям нормы указанных отраслей законодательства применяются, если эти отношения не урегулированы земельным законодательством.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами.

---

[1] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).// URL: http://www.pravo.gov.ru

К федеральным законам, содержащим обязательные требования земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель, соблюдение которых подлежат проверке в процессе осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, относятся:

- Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»,[1] регулирующий отношения, возникающие в связи с ведением гражданами садоводства, огородничества и дачного хозяйства, и устанавливающий правовое положение садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединений, порядок их создания, деятельности, реорганизации и ликвидации, права и обязанности их членов;

- Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»,[2] регулирующий отношения, связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, устанавливающий правила и ограничения, применяемые к обороту земельных участков и долей в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения - сделкам, результатом совершения которых является возникновение или прекращение прав на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения и доли в праве общей собственности на земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, определяющий условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также изъятия их в государственную или муниципальную собственность;

---

[1] Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 31.01.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2] Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // URL: http://www.pravo.gov.ru.

- Федеральный закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»,[1] регулирующий правовые, экономические и социальные основы создания и деятельности крестьянских (фермерских) хозяйств;

- Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве»[2], регулирующий отношения, возникающие в связи с ведением гражданами личного подсобного хозяйства;

- Федеральный закон «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»,[3] регулирующий отношения, возникающие в связи с переводом земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую;

- другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации по вопросам регулирования земельных отношений.

К законам субъектов Российской Федерации, на примере Красноярского края, содержащим обязательные требования земельного законодательства по вопросам использования и охраны земель, соблюдение которых подлежат проверке в процессе осуществления государственного и муниципального земельного контроля, относятся:

- Закон Красноярского края «О регулировании земельных отношений в Красноярском крае»[4];

- другие законы Красноярского края и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Красноярского края по вопросам регулирования земельных отношений.

К нормативным правовым актам, регламентирующим непосредственно порядок исполнения функций государственного земельного надзора

---

[1] Федеральный закон от 11.06.2003 N 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) "О крестьянском (фермерском) хозяйстве"[электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru..

[2] Федеральный закон от 07.07.2003 N 112-ФЗ (ред. от 21.06.2011)"О личном подсобном хозяйстве" [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

[3] Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 20.04.2015) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[4] Закон Красноярского края от 04.12.2008 N 7-2542 (ред. от 02.12.2015)"О регулировании земельных отношений в Красноярском крае" (подписан Губернатором Красноярского края 19.12.2008) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

осуществляемой федеральными органами исполнительной власти (Росреестр, Росприроднадзор, Россельхознадзор), относятся:

- Земельный кодекс РФ[1];

- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.03.2016)[2];

- Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [3] (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ), который имеет ключевое значение в формировании государственной политики РФ в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в т.ч. в области государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

Данный Федеральный закон № 294-ФЗ является системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору и регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Федеральным законом № 294-ФЗ устанавливаются:

1) порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

---

[1] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).// URL: http://www.pravo.gov.ru

[2] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.03.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[3] Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

3) права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

4) права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

- Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015)[1];

- постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре"[2] ;

- постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"[3];

-постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[4],

- приказ Министерства экономического развития РФ от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[5]

---

[1] Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015)[электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru

[2] постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

[3] постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"[электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

[4] постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»// URL: http://www.pravo.gov.ru.

[5] приказ Минэкономразвития РФ от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»[электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

- приказ Министерства экономического развития РФ от 26.12.2014 N 851 "Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации"[1]..

Непосредственно деятельность органов государственного земельного надзора, в частности Росреестра, Россельхознадзора, Росприроднадзора, осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 «Об утверждении Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», приказом Минэкономразвития России от 14.05.2010 № 178 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях», а так же приказом Минэкономразвития России от 20.07.2015 N 486 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению функции по осуществлению государственного земельного надзора"[2] разработанного и утвержденного в целях повышения качества и эффективности проверок, проводимых государственными инспекторами по использованию и охране земель, защиты прав участников земельных правоотношений и определения сроков и последовательности действий (административных процедур) при осуществлении полномочий по государственному земельному надзору, Приказом Минсельхоза России от 30.01.2012 N 96 "Об утверждении Административного регламента исполнения Россельхознадзором государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов"[3].

---

[1] приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 N 851 "Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства РФ" (Зарегистрировано в Минюсте России 13.02.2015 N 35995) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2] Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2015 N 486 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению функции по осуществлению государственного земельного надзора" (Зарегистрировано в Минюсте России 20.11.2015 N 39800) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

[3] Приказ Минсельхоза России от 30.01.2012 N 96 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов" (Зарегистрировано в Минюсте России 09.06.2012 N 24537). URL:http://base.consultant.ru

К нормативным правовым актам регламентирующих деятельность муниципального земельного контроля на территории субъекта РФ (на примере Красноярского края) относятся:

- постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль»[1], вступившим в силу 1 января 2015 года;

- Закон Красноярского края от 05.12.2013 № 5-1912 «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля»[2], вступившим в силу 3 января 2014 года;

- постановление Правительства Красноярского края от 01.03.2016 № 86-п «Об установлении порядка осуществления муниципального земельного контроля»[3], вступившим в силу 14 марта 2016 года.

Данные нормативные правовые акты применяемые в сфере государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля позволяют сделать вывод о достаточности вышеуказанных нормативных правовых актов в части регулирования вопросов использования и охраны земель, доступности для их изучения, понимания и соблюдения, содержащихся в них обязательных требований земельного законодательства как самих органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля так и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

[1] Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1515 «Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

[2] Закон Красноярского края от 05.12.2013 № 5-1912 «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

[3] Постановление Правительства Красноярского края от 01.03.2016 № 86-п «Об установлении порядка осуществления муниципального земельного контроля» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

2. Компетенция органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

2.1. Компетенция органов государственного земельного надзора.

Последнее десятилетие в России в сфере государственного управления связано с проведением административной реформы, которая была направлена на достижение следующих целей:

- повышение качества и доступности государственных услуг;

- ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе избыточного государственного регулирования;

- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Наиболее важным моментом на первом этапе реформы можно считать проведение анализа функций органов исполнительной власти в целях их оптимизации, в том числе устранения дублирующих функций, закрепление нового перечня реально осуществляемых функций в положениях об органах исполнительной власти[1].

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»[2] изменилось содержание деятельности (функций) федеральных министерств и появились относительно новые типы органов – службы. Именно функции как основное содержание деятельности положены в основу построения системы федеральных органов исполнительной власти. Исполнение функции контроля и надзора возложены на федеральные службы. При этом, «правами (властными полномочиями) органы наделяются относительно управляемых объектов, а обязанности осуществлять эти же полномочия возникают у органа перед государством (в лице вышестоящего или иного уполномоченного органа). В

[1] Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография.- М.: Проспект, 2015 С. 100.
[2] Указ Президента РФ от 9 марта 2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

этом смысле полномочия и есть одновременно и права, и обязанности, но относительно разных субъектов»[1].

Государственно – властные полномочия, сферы деятельности, функции могут быть одинаковыми у разных органов, однако определенный вариант их сочетания и образует компетенцию как уникальное явление, поэтому у каждого органа есть своя собственная компетенция. Именно таким образом законодатель закрепляет компетенцию в положениях об органах, указывая на сферу деятельности (в области здравоохранения, в области образования, в социальной сфере и.т.п.), определяя функции (нормативное правовое регулирование, контроль, надзор, предоставление услуг и.т.п.), предоставляя полномочия для осуществления этих функций (право разрабатывать и принимать нормативные правовые акты, право проводить проверки, привлекать к административной ответственности и.т.д.)[2].

В течение последних лет продолжается работа по совершенствованию системы государственного (муниципального) контроля и надзора, особенно в части оптимизации контрольно-надзорных функций и процедур проведения мероприятий по контролю, а так же законодательства Российской Федерации о порядке осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в части установления конкретного перечня всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в законодательных актах[3].

В целях совершенствовании функций земельного надзора и контроля и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности в установленной сфере постановлением Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре"[4] (далее – Положение) установлен порядок осуществления функций государственного земельного надзора и определены три специально уполномоченных

---

[1] Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография.- Москва: Проспект, 2015 С. 146
[2] Там же. С. 147
[3] Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6. С. 18 - 28.
[4] Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

федеральных органа исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее - Росреестр), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (далее - Росприроднадзор) и Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (далее- Россельхознадзор) и их территориальные органы, которые наделены полномочиями по осуществлению на территории Российской Федерации государственного земельного надзора в пределах сферы деятельности.

Росреестр и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- требований законодательства о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земельного участка лицом, не имеющим предусмотренных законодательством Российской Федерации прав на указанный земельный участок;

- требований о переоформлении юридическими лицами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобретении земельных участков в собственность;

- требований законодательства об использовании земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием;

- требований законодательства, связанных с обязательным использованием в течение установленного срока земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях;

- требований земельного законодательства органами государственной власти и органами местного самоуправления при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

- требований законодательства, связанных с обязанностью по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;

- требований законодательства, связанных с выполнением в установленный срок предписаний, выданных должностными лицами Росреестра и его территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Россельхознадзор и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами, агрохимикатами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

- требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

- требований в области мелиорации земель, при нарушении которых рассмотрение дел об административных правонарушениях осуществляют органы государственного земельного надзора;

- предписаний, выданных должностными лицами Россельхознадзор и его территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Росприроднадзор и его территориальные органы осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением:

- обязанностей по рекультивации земель при разработке месторождений полезных ископаемых, включая общераспространенные полезные ископаемые,

осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей, а также после завершения строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, сноса объектов лесной инфраструктуры;

- требований и обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;

- режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов;

- требований о запрете самовольного снятия, перемещения и уничтожения плодородного слоя почвы, а также порчи земель в результате нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами или иными опасными для окружающей среды веществами и отходами производства и потребления;

- предписаний, выданных должностными лицами Росприроднадзор и его территориальных органов в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений.

Согласно п. 6 Положения в рамках государственного земельного надзора данными органами (Росреестр, Росприроднадзор, Россельхознадзор) осуществляются:

- организация и проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность;

- систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, проведение анализа и прогнозирование состояния

исполнения требований земельного законодательства Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности;

- принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

В соответствии с действующим законодательством первым этапом осуществления контрольно-надзорной деятельности, в соответствии с компетенцией органов государственного земельного надзора является организация и проведение плановых проверок, которые осуществляются Росреестром и Росельхознадзором и их территориальными органами в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, а Росприроднадзором и его территориальными органами – в рамках ежегодных планов проведения плановых проверок при осуществлении федерального государственного экологического надзора, согласно абз. 3 п. 7 Положения[1].

Ежегодные планы проведения плановых проверок разрабатываются отдельно по каждому субъекту Российской Федерации. В ежегодные планы проведения плановых проверок включаются правообладатели объектов земельных отношений, расположенных в границах соответствующего субъекта Российской Федерации. В ежегодных планах проведения плановых проверок указываются сведения об объектах земельных отношений, позволяющие их идентифицировать (кадастровый номер (при наличии), адрес и (или) описание местоположения), а также иные сведения, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Ежегодные планы проведения плановых проверок в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти разрабатываются в соответствии со статьей 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации, Правилами подготовки органами

[1] Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 12.03.2016) "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" // URL: http://www.pravo.gov.ru.

государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, Положением о государственном земельном надзоре, утвержденным постановлением Правительства Российский Федерации от 02.01.2015 № 1, с учетом особенностей, установленных Правилами взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1515.

Планы проведения плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти составляются в соответствии с типовой формой, являющейся приложением к Правилам подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489.

Планы проведения плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти согласовываются с органами прокуратуры.

Согласно ст. 9 Федерального закона №294 –ФЗ «органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 настоящей статьи и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов

государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок»[1].

Внесение изменений в утвержденные планы проведения плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти проводится в порядке, установленном пунктом 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489.

По моему мнению, на данном этапе планирования плановых проверок, и в том числе осуществление внеплановых проверок существуют правовые проблемы в законодательстве при осуществлении государственного земельного надзора заключающиеся в том, что предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является именно соблюдение в отношении *объектов земельных отношений* органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Р Ф предусмотрена ответственность.

Согласно п. 1 ст. 6 Земельного кодекса РФ *объектами земельных отношений* являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки, а также части земельных участков[2].

В соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, подлежащими согласованию с органами прокуратуры, включаются конкретные *правообладатели земельных участков*, расположенных в границах соответствующего субъекта Российской Федерации, в отношении которых плановые проверки соблюдения требований земельного законодательства РФ осуществляются с периодичностью проведения один раз в три года.

---

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

В соответствии со ст. 5 Земельного кодекса РФ «*правообладатели земельных участков* - собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков»[1].

При этом лица, не обладающие правами на земельные участки, в планы проведения проверок не включаются, в соответствии с п. 3 статья 71.1. Земельного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем, в соответствии со ст. 42 Земельного кодекса Российской Федерации собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков обязаны: использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту; соблюдать при использовании земельных участков требования градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; не допускать загрязнение, истощение, деградацию, порчу, уничтожение земель и почв и иное негативное воздействие на земли и почвы [2].

Кроме того, только органы государственного земельного надзора на примере Росреестра и его территориальных органов осуществляют государственный земельный надзор за соблюдением требований законодательства, и только в части о недопущении самовольного занятия земельного участка или части земельного участка, в том числе использования земельного участка *лицом, не имеющим* предусмотренных законодательством Российской Федерации *прав на указанный земельный участок*, то есть не являющимся правообладателем; (данная поправка внесена Постановлением Правительства РФ от 12.03.2016 N 187).

Это является существенным противоречием при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.

---

[1] Там же

[2] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

Представляется, что разрешение данной проблемы заключается в возможности осуществления проверки именно объекта надзора (контроля) - земельного участка, а не только субъекта планового надзора (контроля), который предположительно использует земельный участок, так как планы проверки, обязательно согласуются с прокуратурой в отношении конкретных лиц.

Поскольку должностные лица при проведении проверки на основании приказа (распоряжения)[1], так же устанавливают конкретных лиц (например, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), которые используют земельный участок, но возможны случаи, когда например, на момент проверки данный земельный участок может быть уже использоваться другим лицом, либо например юридическое лицо ликвидировано.

При этом, согласно действующему законодательству в отношении данных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей проводить проверку должностное лицо не имеет права, так как приказа (распоряжение) на проверку выдавалось в отношении абсолютно других юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Кроме того, при подготовке распоряжения необходимо указание сроков проведения и перечня мероприятий по контролю, необходимых для достижения целей и задач проведения проверки.

Срок проведения проверки в отношении граждан, органов государственной власти и органов местного самоуправления не может превышать 20 дней. По общему правилу срок проведения проверки может быть продлен.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

выездной плановой проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней, в отношении малых предприятий не более чем на пятьдесят часов, микропредприятий не более чем на пятнадцать часов.

Необходимо отметить, что проверки проводятся по основаниям, установленным Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Согласно п. 3 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 N 489 (далее-Правила подготовки) [1] при разработке ежегодных планов территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предусматривается:

а) включение плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей в проект ежегодного плана по основаниям и на условиях, которые установлены Федеральным законом № 294-ФЗ, определяющими особенности организации и проведения плановых проверок в отдельных сферах государственного контроля (надзора);

б) определение юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей, плановые проверки которых включаются в проект

[1] Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 N 489 (ред. от 24.12.2015) "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

ежегодного плана, с учетом оценки результатов проводимых за последние 3 года внеплановых проверок указанных лиц, анализа состояния соблюдения ими обязательных требований законодательства РФ, субъектов РФ или требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также оценки потенциального риска причинения вреда, связанного с осуществляемой юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем деятельности;

в) согласование с другими заинтересованными органами, указанными в Правилах подготовки, проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей в случае, если осуществление плановых проверок намечается совместно с указанными органами;

г) составление проекта ежегодного плана по форме, предусмотренной Правилами подготовки [1];

д) направление проекта ежегодного плана до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, для рассмотрения в орган прокуратуры по месту нахождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых планируется проведение плановых проверок;

е) доработка проекта ежегодного плана с учетом предложений органа прокуратуры, поступивших по результатам рассмотрения указанного проекта в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, и его утверждение руководителем соответствующего органа.

В соответствии с Положением о государственном земельном надзоре «ежегодные планы проведения плановых проверок составляются в том числе с учетом периодичности их проведения, установленной законодательством, а также с учетом результатов проведения административного обследования объектов земельных отношений, анализа результатов предыдущих проверок, данных государственного мониторинга земель, анализа состояния соблюдения

[1]См.: Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 N 489 (ред. от 24.12.2015) "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" [электронный ресурс].URL:http://base.consultant.ru.

требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации»[1].

При этом в ежегодные планы проведения плановых проверок включаются органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица, индивидуальные предприниматели и граждане, являющиеся правообладателями объектов земельных отношений, расположенных в границах соответствующего субъекта Российской Федерации, а также указываются сведения об указанных объектах земельных отношений, позволяющие их идентифицировать (кадастровый номер, адрес и (или) описание местоположения), а также иные сведения, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Сроки и последовательность проведения административных процедур при осуществлении плановых и внеплановых проверок, включая порядок уведомления проверяемого лица о проведении проверки, устанавливаются административными регламентами, разрабатываемыми и утверждаемыми в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"[2].

Для решения указанной правовой проблемы необходимо внести изменения в нормативные правовые акты регламентирующие деятельность государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля в части определения объекта проверки.

Кроме того, используемые понятия - объекты земельных отношений и правообладатели земельных участков должны быть четко определены и разграничены в процессе административных процедур и должны единообразно применяется во всех нормативных правовых актах в рассматриваемой сфере.

---

[1] Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

А так же при разработке и корректировки новых положений об осуществлении конкретного вида государственного (муниципального) надзора и контроля необходимо максимально детализировать предмет проверки (на соответствие каким нормативным правовым актам проверяются требования), субъекты проверки, объекты проверки, а также формы мероприятий по контролю (надзору).

При осуществлении земельного надзора (контроля) происходит взаимодействие органов государственного земельного надзора и других органов государственной власти, органов местного самоуправления (органы муниципального земельного контроля), осуществляющих контрольно - надзорную деятельность.

Согласно действующему Положению о государственном земельном надзоре при проведении административных процедур «должностные лица, осуществляющие государственный земельный надзор, при осуществлении государственного земельного надзора взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и гражданами.

В случае выявления в ходе осуществления государственного земельного надзора нарушения требований земельного законодательства, надзор за соблюдением которых в соответствии с пунктами 3 - 5 указанного Положения осуществляют другие федеральные органы исполнительной власти, должностные лица органов государственного земельного надзора, выявившие такие нарушения, обязаны в течение 5 рабочих дней со дня выявления такого нарушения проинформировать посредством почтового отправления о

выявлении указанных нарушений уполномоченный орган государственного земельного надзора для принятия мер»[1].

В частности, Управление Росреестра по Красноярскому краю (далее-Управление Росреестра), являющееся территориальным органом Росреестра (Приложение А) при осуществлении государственного земельного надзора на территории Красноярского края взаимодействует Росприроднадзором и Россельхознадзором в рамках:

- подготовки ежегодных планов проведения Управлением плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- проведения совместных плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- соответствующего обмена информацией (обращений и заявлений, направлений актов проверки в соответствующие органы государственного надзора и др).

Также Управление Росреестра осуществляет взаимодействие с Управлением Федеральной службы судебных приставов по Красноярскому краю при исполнении подразделениями судебных приставов постановлений о назначении административных наказаний, вынесенных уполномоченными должностными лицами Управления Росреестра (территориальных отделов), по которым нарушителями в добровольном порядке не были уплачены суммы наложенных административных штрафов.

Кроме того Управление Росреестра взаимодействует с органами прокуратуры осуществляется в рамках:

- подготовки ежегодных планов проведения Управлением Росреестра плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

- участия в прокурорских проверках сотрудников Управления (территориальных отделов) в качестве специалистов, имеющих навыки работы в области надзора за соблюдением требований земельного законодательства;

---

[1] См. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) //[электронный ресурс]/URL:http://base.consultant.ru.

- рассмотрения уполномоченными должностными лицами Управления (территориальных отделов) дел об административных правонарушениях, возбужденных прокурорами и их заместителями.

С органами внутренних дел осуществляется взаимодействие в рамках:

- оказания содействия со стороны органов внутренних дел (полиции) в предотвращении или пресечении действий, препятствующих осуществлению должностными лицами Управления Росреестра законной деятельности, а также установлении лиц, виновных в нарушении земельного законодательства;

- рассмотрения уполномоченными должностными лицами Управления Росреестра (территориальных отделов) дел об административных правонарушениях, возбужденных уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел (полиции).

Управление Росреестра взаимодействует с органами местного самоуправления, уполномоченными осуществлять муниципальный земельный контроль в рамках:

- подготовки ежегодных планов проведения Управлением плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан;

- рассмотрения Управлением Росреестра проектов ежегодных планов проведения органами местного самоуправления плановых проверок при осуществлении муниципального земельного контроля;

- рассмотрения уполномоченными должностными лицами Управления Росреестра (территориальных отделов) материалов проверок, проведенных органами местного самоуправления при осуществлении муниципального земельного контроля, по результатам которых были выявлены нарушения обязательных требований земельного законодательства;

- соответствующего обмена информацией в виде запросов.

В соответствии с Правилами взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор (далее - федеральные органы государственного земельного надзора), с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль" (далее -

органы муниципального земельного контроля) установлен порядок взаимодействия федеральных органов государственного земельного надзора, с органами муниципального земельного контроля[1]

Несмотря на применение действующих нормативных правовых актов взаимодействие должностных лиц органов государственного земельного надзора с полицией, прокуратурой и органами муниципального контроля происходит с существенными противоречиями, заключающиеся в следующем.

Согласно действующему законодательству при обнаружении признаков земельного правонарушения, должностные лица должны выносить предписания об устранении признаков земельного правонарушения. Но такие предписания они могут выносить только в процессе собственных плановых проверок либо после внеплановых проверок.

По проверкам земельного законодательства, инициированным прокуратурой, полицией, органами местного самоуправления, дело об административном правонарушении все равно возбуждает орган государственного земельного надзора, но выносить обязательные для исполнения предписания по вопросам устранения признаков и последствий земельного правонарушения должностные лица органов государственного земельного надзора не имеют права.

То есть возникает ситуация, в которой орган государственного земельного надзора признает факт правонарушения, привлекает виновного к административной ответственности, но не может "заставлять" правонарушителя устранить правонарушения, так как по закону это обязанность органа власти, проводившего проверку.

Таким образом, правовая проблема возникает именно при реализации органами государственного земельного надзора правовосстановительной функции.

[1] Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 N 1515"Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль"//[электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.

По моему мнению, это не способствует формированию надлежащего земельного правопорядка, поэтому необходимо внесение изменений в нормативные правовые акты, применяемые в установленной сфере.

Кроме того, в целях повышения эффективности и результативности государственного земельного надзора необходимо предусмотреть следующее.

Во-первых, увеличить численный состав должностных лиц федеральных органов исполнительной власти[1].

Во-вторых, делегировать полномочия по осуществлению функций государственного земельного надзора на уровень субъектов РФ, установив компетенцию соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ.

Поскольку согласно ст. 65 Федерального закона "Об охране окружающей среды"[2] государственный экологический надзор, который включает в себя государственный земельный надзор, осуществляется уполномоченными как федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор), так и органами исполнительной власти субъектов РФ (региональный государственный экологический надзор) согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ.

В соответствии со ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении РФ и субъектов РФ находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности[3].

При сопоставлении норм смежных отраслей природоресурсного и природоохранного законодательства, например ст. 37 закона "О недрах" - государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр [4]; ст. 36 Водного кодекса РФ -

---

[1] См.: Штах Ю.С. Повышение эффективности государственного и муниципального земельного контроля (надзора) на территории Новосибирской области // Современное право. 2015. N 9. С. 52 - 56.

[2] Федеральный закон [электронный ресурс] от 10.01.2002 N 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "Об охране окружающей среды".- Режим доступа: http: //www.pravo.gov.ru.

[3] Конституция Российской Федерации [электронный ресурс] (принята всенародным голосованием 12.12.1993).- Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru

[4] Закон РФ от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 13.07.2015) "О недрах". - Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

государственный надзор в области использования и охраны водных объектов [1], ст. 24. Федерального закона "Об охране атмосферного воздуха"- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха [2], ст. 33 Федерального закона "Об особо охраняемых природных территориях" - государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий [3]и др., видно, что государственный надзор может осуществляется не только уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, но и органами исполнительной власти субъектов РФ.

В целях повышения эффективности государственного управления в сфере использования и охраны земель, наделение полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и разграничение соответствующих полномочий между Российской Федерации и ее субъектами должно быть положено в основу совершенствования правового регулирования рассматриваемой деятельности, связанной в настоящее время с проводимыми преобразованиями системы государственного управления в области контрольно - надзорной деятельности в РФ и государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом Российской Федерации [4].

В заключении следует отметить, что в целях устранения выявленных правовых проблем необходимо внести соответствующие поправки не только в федеральные и региональные законы, но и в отдельные отраслевые законодательные акты.

---

[1] Водный кодекс Российской Федерации [электронный ресурс] от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 28.11.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).- Режим доступа: http: //www.pravo.gov.ru.

[2] Федеральный закон [электронный ресурс] от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015)"Об охране атмосферного воздуха".- Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru

[3] Федеральный закон [электронный ресурс] от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об особо охраняемых природных территориях".- Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru

[4] Распоряжение Правительства Российской Федерации [электронный ресурс] от 03.03.2012 N 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы». - Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.

2.2. Компетенция органов муниципального земельного контроля.

С учетом положений ст. 72 Земельного кодекса РФ муниципальный земельный контроль осуществляется органами местного самоуправления по законодательству Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов РФ (на примере Красноярского края – постановление Правительства Красноярского края от 01.03.2016 №86-п «Об установлении порядка осуществления муниципального земельного контроля»[1]), а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации[2].

Муниципальный земельный контроль осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления посредством организации и проведения плановых и внеплановых проверок (документарных и (или) выездных) органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, а также плановых (рейдовых) осмотров, обследований земельных участков.

Действующие нормативные правовые акты, регулирующие вопросы осуществления органами местного самоуправления муниципального земельного контроля, позволяют органам местного самоуправления, надлежащим образом реализовывать на территориях соответствующих

---

[1] Постановление Правительства Красноярского края от 01.03.2016 № 86-п «Об установлении порядка осуществления муниципального земельного контроля» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

[2] См.: Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

муниципальных образований края функцию по осуществлению муниципального земельного контроля.

В соответствии с главой 3 Федерального закона Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля за использованием земель муниципальных образований распределены следующим образом:

- к вопросам местного значения поселения относится осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения (п. 20 ч. 1 ст. 14 Федеральный закон № 131-ФЗ);

- к вопросам местного значения муниципального района относится осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель, расположенных на межселенных территориях (п.35 ч. 1 ст. 15 Федеральный закон № 131-ФЗ);

- к вопросам местного значения городского округа относится осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель городского округа (п. 26 ч. 1 ст. 16 Федеральный закон № 131-ФЗ).

Исходя, из буквального понимания правовых норм, закрепленных в п. 20 ч. 1 ст. 14, п. 35 ч. 1 ст. 15 и п. 26 ч. 1 ст. 16 Федеральный закон № 131-ФЗ, следует, что органы местного самоуправления вправе осуществлять муниципальный земельный контроль на всех категориях земель, расположенных в границах территорий муниципальных образований, независимо от форм собственности.

В соответствии с ч. 1 ст. 6 Федеральный закон № 294-ФЗ определение органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление муниципального контроля, установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности и определение перечня должностных лиц указанных уполномоченных органов местного

[1] Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

самоуправления и их полномочий осуществляются в соответствии с уставом муниципального образования и иным муниципальным правовым актом.

Согласно ч. 2 ст. 6 Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"[1] (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ) к полномочиям органов местного самоуправления, осуществляющих муниципальный контроль, относятся:

1) организация и осуществление муниципального контроля на соответствующей территории;

1.1) организация и осуществление регионального государственного контроля (надзора), полномочиями по осуществлению которого, наделены органы местного самоуправления;

2) разработка административных регламентов осуществления муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности. Разработка и принятие указанных административных регламентов осуществляются в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации;

3) организация и проведение мониторинга эффективности муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, показатели и методика проведения которого утверждаются Правительством Российской Федерации;

4) осуществление иных предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий[2].

Данным «Федеральным законом 234-ФЗ более детально расписаны процедуры осуществления муниципального земельного контроля, под которым

---

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2] Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 N 583 "Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в форме открытых данных"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

понимается деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, субъекта РФ, за нарушение которых законодательством Российской Федерации, субъекта РФ предусмотрена административная и иная ответственность» [1].

Однако, несмотря на применение действующих нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля, в отдельных случаях с учетом особенностей муниципального земельного контроля, возникают правовые проблемы, затрагивающие права и законные интересы лиц, а так же сказываются на эффективности и результативности муниципального земельного контроля.

В связи с тем, что муниципальный земельный контроль осуществляется уполномоченным органом местного самоуправления посредством организации и проведения плановых и внеплановых проверок, юридическим фактом - основанием для принятия решения о мерах по результатам проверки - является акт проверки, в котором в том числе должны быть отмечены выявленные нарушения обязательных требований.

В случае выявления по результатам проверки нарушений обязательных требований лицами, в отношении которых проводилась проверка и в действиях которых выявлено нарушение требований земельного законодательства, должностные лица уполномоченного органа местного самоуправления, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны вместе с актом проверки выдать предписание об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации с указанием сроков их

[1] Павелин А. Земельный надзор // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2014. N 10. С. 64.

устранения и принять меры по контролю за устранением выявленных нарушений, их предупреждению.

Предписание об устранении выявленных нарушений законодательства является обязательным для исполнения с момента его вручения лицу, в отношении которого оно вынесено, либо его уполномоченному представителю.

Вместе с тем, должностные лица уполномоченного органа местного самоуправления, проводившие проверку обязаны принять меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности, в том числе направить должностному лицу, уполномоченному в соответствии с законодательством об административных правонарушениях на составление протоколов об административных правонарушениях, в структурное подразделение территориального органа федерального органа государственного земельного надзора по соответствующему муниципальному образованию (либо в случае отсутствия данного структурного подразделения - в территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора), материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения и акт проверки, в котором указывается информация о наличии признаков выявленного нарушения.

При поступлении от органа муниципального земельного контроля копии акта проверки, с указанием информации о наличии признаков выявленного нарушения, структурное подразделение территориального органа федерального органа государственного земельного надзора по соответствующему муниципальному образованию (либо территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора) обязано в пределах своей компетенции рассмотреть указанную копию акта:

- принять решение о возбуждении дела об административном правонарушении и направить в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения копию принятого решения в орган муниципального земельного контроля

- либо принять решение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении, в виде определения об отказе в возбуждении дела при установлении обстоятельств, при котором исключает возможность рассмотрения административного дела по существу (например, отсутствует событие административного правонарушения означающее, что не удалось установить самого факта наличия деяния, которое квалифицируется как административное правонарушение, отсутствует само деяние, которое можно было бы соотнести с какой-либо правовой нормой, отсутствует такой признак административного правонарушения, как противоправность, или в связи с отсутствием состава административного правонарушения) и направить в течение 3 рабочих дней со дня принятия решения копию принятого решения в орган муниципального земельного контроля.

В связи с этим, данное предписание об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации, подготовленное вместе с актом проверки должностным лицом органа муниципального земельного контроля, в случае отсутствия состава административного правонарушения или события административного правонарушения, может не соответствовать принципам законности, конкретности и исполнимости.

В соответствии с законодательством Российской Федерации указанное предписание (ненормативный (индивидуальный) акт), вынесенное должностными лицами уполномоченного органа местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля будет признано по заявлению заинтересованных лиц по общим правилам искового производства, недействительным в судебном порядке [1].

Следует отметить, что в настоящее время в федеральном законодательстве отсутствуют нормативные правовые акты, регламентирующие в административном порядке отмену незаконных

[1] См. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействий)органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: постановление Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2009 №2 (ред. 09.02.2012)// [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

предписаний, подготовленных должностными лицами уполномоченного органа местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля.

Это является особенностью муниципального земельного контроля и существенной недоработкой действующего законодательства.

С учетом проведенного анализа муниципальных правовых актов (положений о муниципальном земельном контроле, административных регламентов осуществления муниципального земельного контроля) различных муниципальных образований, установлено, что в рассмотренных муниципальных правовых актах отсутствует административная процедура (производство) по отмене незаконных предписаний выданных должностными лицами.

Поэтому разрешить рассматриваемую проблему представляется следующим образом:

Во-первых, на уровне муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ) должны быть определены полномочия должностных лиц уполномоченного органа местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля по отмене незаконных предписаний.

В связи с этим, необходимо внести изменения в положения о муниципальном земельном контроле муниципального образования и административные регламенты администрации муниципального образования по исполнению функции муниципального земельного контроля на территории муниципального образования, предусматривающие порядок осуществления, порядок применения, форму документа (например в виде решения), а так же сроки и административную процедуру (производство) по отмене незаконных предписаний выданных должностными лицами.

Во-вторых, с помощью внесения изменений в последовательность административных процедур, а именно необходимо одновременно с постановлением о назначении административного наказания, в случае

признания лица виновным в совершении правонарушений, выносить Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и данное Представление направлять физическому лицу или законному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, в отношении которых оно вынесено, одновременно с постановлением о привлечении к административной ответственности.

Указанная последовательность административных процедур по осуществлению государственного земельного надзора, представлена в Приложении Б.

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод, что разрешение выявленных правовых проблем повысит эффективность и результативность рассматриваемой контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений по реализации функции государственного управления.

3. Методы и формы деятельности органов, осуществляющих земельный надзор (контроль).

3.1. Планирование, организация, проведение и оформление результатов проверок

3.1.1. Планирование проверок

В соответствии с законодательством РФ государственный контроль (надзор) определен как деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных действующим законодательством

Эта деятельность согласно п. 6 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1, в рамках государственного земельного надзора осуществляются путем:

- организации и проведении плановых и внеплановых проверок соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность;

- систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства, проведения анализа и прогнозирование состояния исполнения требований земельного законодательства Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности;

- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Плановые проверки осуществляются Росреестром и Росельхознадзором и их территориальными органами в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, а Росприроднадзором и его территориальными органами – в рамках ежегодных планов проведения плановых проверок при осуществлении федерального государственного экологического надзора, согласно абз. 3 п. 7 Положения[1].

Планы проведения плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти согласовываются с органами прокуратуры.

Целью составления ежегодных планов проведения плановых проверок, а также согласование их с органами прокуратуры является сокращение количества контрольных и надзорных мероприятий, проводимых в отношении бизнеса; снижение издержек бизнеса, связанных с мероприятиями; ужесточение санкций в отношении сотрудников надзорных (контрольных) органов, допускающих нарушения порядка проведения проверок; признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении; значительного сокращения внепроцессуальных проверок, а также с целью защиты прав и законных интересов лиц при проведении проверок органами осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в установленной сфере.

Поскольку к компетенции органов прокуратуры отнесены подготовка сводного плана контрольных мероприятий, включающего комплексные проверки, согласование деятельности контролирующих органов и осуществление надзора за законностью деятельности контролирующих (надзорных) органов.

Ежегодные планы проведения плановых проверок разрабатываются отдельно по каждому субъекту Российской Федерации. В ежегодные планы проведения плановых проверок включаются правообладатели объектов земельных отношений, расположенных в границах соответствующего субъекта

[1] Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 12.03.2016) "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" // URL: http://www.pravo.gov.ru.

Российской Федерации. В ежегодных планах проведения плановых проверок указываются сведения об объектах земельных отношений, позволяющие их идентифицировать (кадастровый номер (при наличии), адрес и (или) описание местоположения), а также иные сведения, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

Ежегодные планы проведения плановых проверок в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти разрабатываются в соответствии со статьей 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации, Правилами подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, Положением о государственном земельном надзоре[1], утвержденным постановлением Правительства Российский Федерации от 02.01.2015 № 1, с учетом особенностей, установленных Правилами взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 № 1515[2] (далее – Правила).

В соответствии данными Правилами в целях недопущения проведения в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя федеральными органами государственного земельного надзора и органами муниципального земельного контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, а также обеспечения соблюдения установленной законодательством Российской Федерации периодичности

[1] постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) // [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

[2] постановление Правительства РФ от 26.12.2014 N 1515"Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль"// [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

проведения плановых проверок ежегодные планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках муниципального земельного контроля согласовываются с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор.

Внесение изменений в утвержденные планы проведения плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти проводится в порядке, установленном пунктом 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489.

Лица, не обладающие правами на земельные участки, в планы проведения проверок не включаются, согласно ст. 71.1. Земельного кодекса РФ.

Возникающая при этом правовая проблема, влияющая на эффективность и результативность контрольно-надзорной деятельности, исследована и рассмотрена в параграфе 2.1 данной магистерской диссертации, а именно в возможности осуществления проверки именно объекта надзора (контроля) - земельного участка, а не только субъекта планового надзора (контроля).

При анализе нормативных правовых актов так же выявлены пробелы в законодательстве, а именно отсутствие при осуществлении контрольно - надзорной деятельности «Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок органов государственной власти и органов местного самоуправления», утверждаемые на уровне постановления Правительства РФ, которые должны непосредственно использоваться при разработке ежегодных планов, с учетом особенностей проведения плановых проверок органов государственной власти и органов местного самоуправления,

являющейся существенной правовой проблемой при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Так как согласно Положению о государственном земельном надзоре «планы проведения плановых проверок составляются отдельно в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, в отношении граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»[1].

В правоприменительной практике используется только типовая форма, являющейся приложением к Правилам подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 планы проведения плановых проверок составляются только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Указанная правовая проблема частично урегулирована только в отношении подготовки ежегодных планов по проведению плановых проверок деятельности органов местного самоуправления.

Ежегодные планы проведения плановых проверок деятельности органов местного самоуправления разрабатываются в соответствии со ст. 77 Федерального закона № 131-ФЗ, и согласовываются с органами прокуратуры, согласно Порядку формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, утвержденным приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.04.2014 № 222[2].

---

[1] Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" (в ред. Постановления Правительства РФ от 12.03.2016 N 187) // [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

[2] Приказ Генпрокуратуры России от 21.04.2014 N 222 "О порядке формирования и согласования в органах прокуратуры ежегодного плана проведения государственными органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о порядке согласования в органах прокуратуры внеплановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления"// URL: http://www. genproc.gov.ru.

Данным приказом утверждена Типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

В качестве цели проведения плановых проверок деятельности органов местного самоуправления указывается:

- государственный земельный надзор за исполнением органами местного самоуправления требований земельного законодательства при осуществлении полномочий, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ, при использовании земельных участков, с указанием сведений о земельных участках, позволяющие их идентифицировать;

- государственный земельный надзор за исполнением органами местного самоуправления требований земельного законодательства при осуществлении полномочий, закрепленных Федеральным законом № 131-ФЗ, при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, с указанием проверяемого периода.

Так же при анализе нормативных правовых актов выявлены пробелы в законодательстве, заключающиеся в следующем.

Пунктом 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что при осуществлении государственного земельного надзора в отношении граждан применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных настоящим Кодексом.

Это является противоречием в законодательстве, так как название Федерального закона № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и поэтому данный закон должен применяется в отношении только юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что на данном этапе – планирования проверок имеются правовые проблемы, которые необходимо урегулировать с целью повышения качества государственной

функций по земельному контролю (надзору), а так же защиты прав и законных интересов при проведении проверок органами по контролю (надзору).

3.1.2. Организация проверки

При подготовке к проведению проверки издается распоряжение о проведении проверки.

Полномочия по изданию распоряжений о проведении проверок соблюдения земельного законодательства определены частью 1 статьи 14 Федерального закона № 294-ФЗ.

Основанием для проведения проверки является:

- плановой проверки – включение лица в план проведения плановых проверок;

- внеплановой проверки:

а) поступления обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

- возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории
и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- нарушение имущественных прав Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан;

б) распоряжение руководителя Росреестра или руководителя территориального органа Росреестра, изданное в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Форма требования прокурора о проведении внеплановой проверки утверждена приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27.03.2009 № 93[1];

в) выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность;

г) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином, органом государственной власти, органом местного самоуправления выданного предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации.

Поступление информации о фактах нарушений законодательства Российской Федерации, влекущих возникновение чрезвычайных ситуаций, угрозу жизни и здоровью граждан, а также массовые нарушения прав граждан, допущенных в результате деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, может являться основанием для проведения внеплановой проверки деятельности органа местного самоуправления.

[1] Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 N 93 (ред. от 03.07.2015) "О реализации Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (вместе с "Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей") "// URL: http://www. genproc.gov.ru.

Внеплановые проверки деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления могут также проводиться в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования Генерального прокурора Российской Федерации, прокурора субъекта Российской Федерации о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

При поступлении обращений, содержащих сведения о наличии признаков нарушения земельного законодательства, но не содержащие сведения о лицах, допустивших такие нарушения, уполномоченное должностное лицо принимает меры по установлению таких лиц (анализ сведений государственного кадастра недвижимости, Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, государственного фонда данных, полученного в результате проведения землеустройства, направление запросов в органы внутренних дел и другие органы).

В случае, если при проведении вышеуказанных мероприятий лица, допустившие нарушения земельного законодательства установлены не были, заявителю дается ответ о невозможности проведения внеплановой проверки.

Внеплановая проверка юридического лица, индивидуального предпринимателя проводится после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений, за исключением внеплановой проверки соблюдения земельного законодательства, проводимой в связи с истечением срока действия предписания. Проведение внеплановой проверки в связи с истечением срока, установленного в предписании, не требует согласования, в связи с тем, что не входит в перечень, определенный пунктом 7 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации и частью 5 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ.

Согласование с органами прокуратуры проведения внеплановых проверок в отношении граждан, органов государственной власти, органов

местного самоуправления не требуется (пункт 8 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации).

Пункт 8 статьи 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации является специальной нормой, определяющей порядок согласования внеплановых проверок соблюдения земельного законодательства органами местного самоуправления, в связи с чем, подлежит применению указанная норма.

В ходе подготовки к проведению проверки анализируются имеющиеся в распоряжении (территориального органа) сведения, а в случае необходимости запрашиваются, в том числе посредством системы межведомственного электронного взаимодействия, относящиеся к предмету проверки документы у органов местного самоуправления или органов государственной власти, а также в иных органах.

Лицо, в отношении которого проводится проверка в соответствии с частью 12 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ, уведомляется о времени проведения плановой проверки путем направления копии распоряжения о проведении проверки не позднее чем в течение 3 рабочих дня до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения о проведении плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

В случае проведения внеплановой проверки лицо, в отношении которого проводится проверка, уведомляется о времени проведения проверки не позднее, чем за 24 часа до начала проведения проверки.

В случае если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных

предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки не требуется.

3.1.3. Проведение проверки

Согласно п. 4 ст. 71 Земельного кодекса РФ при осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются положения Федерального законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом РФ.

Существенной правовой проблемой в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления и граждан при осуществлении земельного контроля (надзора), является наличие большого объема противоречивых законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и процедуру, что влияет на эффективность государственного управления в рассматриваемой сфере.

Кроме того «эффективность государственного управления зависит, в первую очередь, от правильного и результативного осуществления функций, а законность государственного управления зависит в первую очередь от соблюдения положений правовых актов о компетенции государственного органа, о процедуре осуществления функций и требований к формам управления как внешнему выражению деятельности»[1].

Вместе с тем, плановые и внеплановые проверки проводятся по основаниям, установленным Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

[1] Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография.- Москва: Проспект, 2015. – С.159.

Согласно данным нормативным правовым актам проверка проводится в форме документарной проверки и (или) выездной проверки.

Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах, связанных с исполнением проверяемым лицом обязательных требований установленных земельных законодательством, исполнением проверяемым лицом предписаний об устранении нарушений земельного законодательства.

В случае, если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного осуществлять государственный земельный надзор, его территориального органа вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение проверяемым лицом обязательных требований установленных земельным законодательством, исполнения предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, должностное лицо, проводящее проверку, направляет в адрес проверяемого лица мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения о проведении документарной проверки.

При проведении документарной проверки должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, изучает имеющиеся документы, а при необходимости запрашивает необходимые документы в иных органах, в том числе посредством системы межведомственного электронного взаимодействия.

В случае, если непредставление или несвоевременное представление проверяемым лицом запрошенных у него сведений препятствует проведению проверки, в отношении проверяемого лица в установленном порядке возбуждается дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 19.4.1 КоАП РФ.

В случае непредставления или несвоевременного представления, равно как и предоставления в неполном объеме или в искаженном виде запрошенных сведений, которые не могут быть получены органом государственного земельного надзора в порядке межведомственного взаимодействия, в отношении проверяемого лица возбуждается дело об административном правонарушении по статье 19.7 КоАП РФ.

Федеральным законом № 294-ФЗ установлены следующие обязанности лиц, в отношении которых проводятся выездные проверки:

- при проведении выездных проверок органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические лица обязаны обеспечить присутствие руководителей, иных должностных лиц или уполномоченных представителей указанных органов, юридических лиц; индивидуальные предприниматели, граждане обязаны присутствовать или обеспечить присутствие уполномоченных представителей;

- руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель органа государственной власти, органа местного самоуправления, юридического лица, индивидуальный предприниматель, гражданин, их уполномоченные представители обязаны предоставить должностным лицам органа государственного контроля (надзора), проводящим выездную проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, а также обеспечить доступ проводящих выездную проверку должностных лиц на территорию, в используемые органом государственной власти, органом местного самоуправления, юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, гражданином при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения.

Предметом выездной проверки являются сведения, содержащиеся в документах проверяемого лица, соблюдение требований земельного законодательства проверяемым лицом при использовании объектов земельных

отношений, исполнения проверяемых лицом предписания об устранении нарушения земельного законодательства.

Выездная проверка проводится:

- в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти и органов местного самоуправления по месту их нахождения, месту осуществления деятельности, местоположению проверяемого объекта земельных отношений:

- в отношении граждан по месту нахождения объектов земельных отношений граждан.

Выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным оценить без проведения соответствующего мероприятия по контролю соответствие содержащихся в документах проверяемого лица сведений об используемых земельных участках, соблюдение требований земельного законодательства проверяемым лицом при использовании объектов земельных отношений.

Если планом проведения плановых проверок предусмотрено проведение только документарной проверки, то выездная проверка не может быть проведена и наоборот.

При проведении проверки необходимо учитывать следующее:

- проведение проверки начинается с предъявления служебного удостоверения должностными лицами, которые проводят проверку, обязательного ознакомления гражданина, руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с распоряжением о проведении проверки. В акте, составляемом по результатам проверки, должна быть сделана отметка о дате и времени ознакомления с распоряжением, которое проводится перед началом проверки;

- проверки в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц проводятся в присутствии

законного представителя, уполномоченного представителя или должностного лица проверяемого органа или юридического лица;

- проверка в отношении индивидуального предпринимателя проводится в его присутствии или его уполномоченного представителя;

- проведение проверки в отсутствии указанных лиц недопустимо.

Невозможность проведения выездной проверки (даже при наличии выявленных по результатам административного обследования нарушений) в случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя является серьезным препятствием на пути эффективного осуществления государственного земельного надзора.

Согласно ст. 15 Федерального закона №294 должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля не вправе осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя за исключением случая проведения такой проверки по основанию, предусмотренному подпунктом «б» пункта 2 части 2 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ (поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также

возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера)[1].

В настоящее время, ст. 15 Федерального закона №294 позволяет проверяемым лицам уклоняться от проведения проверки и тем самым избегать административной ответственности[2].

Однако, статьей 15 Федерального закона № 294-ФЗ не предусматривает ограничений на проведение проверок в отсутствие граждан.

Таким образом, проверка в случае отсутствия гражданина или его уполномоченного представителя может быть проведена при условии его надлежащего извещения о необходимости прибытия на проверку заказным письмом с уведомлением о вручении, повесткой с уведомлением о вручении, телефонограммой или телеграммой, по факсимильной связи либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Извещения, адресованные гражданам, направляются по месту их жительства.

Перед проведением выездной проверки проверяемое лицо уведомляется надлежащим образом:

- о проведении проверки путем направления копии распоряжения;

- о проведении выездных мероприятий в рамках государственного земельного надзора путем направления уведомления о времени и месте проведения таких мероприятий заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, факсимильной связью либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату.

Своевременное уведомление о времени и месте проведения проверок (плановых, внеплановых), является одним из проблемных вопросов при осуществлении государственного земельного надзора, от которого зависит

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

[2] Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. N 3. С. 18 - 23.

эффективность и результативность государственного земельного надзора и муниципального контроля.

Достаточно часто заказные письма по истечении месячного срока со дня отправки возвращаются обратно с отметкой «истечение срока хранения», что в результате приводит к невозможности, в связи с истечением установленных действующим законодательством сроков, по проведению проверок (плановых, внеплановых).

В случае неявки лиц, в отсутствие которых проверка не может быть проведена, должностным лицом, уполномоченным на проведение проверки, принимается решение о проведении выездных мероприятий в иное время в пределах периода проведения проверки, указанного в распоряжении о проведении проверки. Лицо, в отношении которого проводится проверка, уведомляется о необходимости прибытия для проведения выездных мероприятий в новое время.

Кроме того, должностным лицом принимается решение о возбуждении дела об административном правонарушении, по факту уклонения проверяемого лица от проведения проверки, ответственность за которое предусмотрена статьей 19.4.1. КоАП РФ.

В случае невозможности проведения выездных мероприятий в пределах периода проверки составляется акт о невозможности проведения проверки. Такой акт составляется в течение 3 рабочих дней после истечения установленного срока проверки.

Поэтому в Федеральный закон №294 "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", в п. 2 статьи 15 (. Ограничения при проведении проверки) необходимо внести изменения.

3.1.4 Оформление результатов проверки

По результатам проведенной проверки составляется акт в соответствии с типовой формой, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141[1].

Акт составляется после окончания всех проверочных мероприятий.

В акте в обязательном порядке указываются сведения, установленные в ходе проверки:

- сведения о правоустанавливающих и иных документах;

- норма законодательства Российской Федерации, которая нарушена;

- норма КоАП РФ, которой предусмотрена административная ответственность в случае выявления нарушения;

Кроме того, в случае проведения выездной проверки дополнительно указывается:

- ограждение земельного участка, возможность доступа, наличие строений и сооружений, растительность, осуществляемая деятельность, наличие межевых знаков и иные сведения, характеризующие фактическое использование земельного участка;

- метод измерения границ земельного участка и вычисления его площади, используемое оборудование, сведения о поверке;

- сведения о проведении фото-видеосъемки;

В акте, составляемом по результатам проверки соблюдения органами местного самоуправления требований при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, указываются следующие сведения:

- перечень документов, которые проанализированы в ходе проведения проверки;

- факты, указывающие на соблюдение (несоблюдение) требований земельного законодательства при предоставлении земельных участков;

[1] Приказ Минэкономразвития РФ от 30.04.2009 N 141 (ред. от 30.09.2011)"О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

- нормы законодательства, которые были нарушены при принятии решения о предоставлении или об отказе в предоставлении земельного участка;

- норма законодательства, которой предусмотрена ответственность за выявленное нарушение земельного законодательства.

В целях установления наличия или отсутствия нарушения земельного законодательства, при проведении проверки устанавливается и фиксируется:

- фактическое использование земельного участка, его соответствие установленным для земельного участка целевому назначению и разрешенному использованию;

- соответствие площади земельного участка площади, указанной в государственном кадастре недвижимости и в правоустанавливающих документах;

- соответствие местоположения характерных точек границ земельного участка сведениям об их местоположении в государственном кадастре недвижимости;

- соблюдение требования о переоформлении права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право аренды земельного участка или приобретении его в собственность;

- соблюдение требования о недопущении фактов самовольной уступки права пользования землей;

- действия органов местного самоуправления по соблюдению требований земельного законодательства при предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности;

- исполнение ранее выданного предписания по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранение выявленных нарушений;

- соблюдение требования о приведении земельного участка в состояния пригодное для использования по целевому назначению;

- соблюдение требований о недопущении самовольного занятия земельных участков, использования земельных участков без документов, разрешающих в случаях, предусмотренных законодательством Российской

Федерации, осуществление хозяйственной деятельности, а также самовольной мены земельными участками.

Согласно статьям 25 и 26 Земельного кодекса РФ права на земельные участки возникают и удостоверяются по основаниям, установленным гражданским законодательством, федеральными законами, и подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации права на недвижимое имущество и сделок с ним»[1].

Статьей 8 Гражданского кодекса Российской Федерации установлены основания возникновения гражданских прав. В соответствии с пунктом 2 статьи 8.1 Гражданского кодекса Российской Федерации[2] и положениями Федерального закона от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», права на имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают, изменяются и прекращаются с момента внесения соответствующей записи в государственный реестр, если иное не установлено законом.

В случае проведения проверки на нескольких участках, принадлежащих или используемых проверяемым лицом, составляется один акт, в котором указываются установленные сведения отдельно по каждому земельному участку, в соответствии с ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ.

К акту в обязательном порядке прилагаются схематический чертеж и обмер границ земельного участка, фототаблица, а в случае выявления нарушения(й) земельного законодательства – предписание(я) об устранении выявленного нарушения требований законодательства РФ.

Акт оформляется после завершения проверки в двух экземплярах,один из которых с копиями приложений вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, гражданину, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под

[1] Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.
[2] "Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки. В случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, гражданина и индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, а также в случае отказа проверяемого лица дать расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле.

В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации должностным лицом, проводившим проверку, выдается предписание об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения[1].

Срок устранения нарушения земельного законодательства в предписании устанавливается должностным лицом с учетом времени, необходимого для устранения нарушения земельного законодательства, но не более 6 месяцев.

При поступлении материалов проверок, проведенных иными органами, в ходе которых выявлены нарушения земельного законодательства, предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации не выдается.

Если проведение внеплановой выездной проверки было согласовано с органом прокуратуры, то копия акта проверки направляется в орган прокуратуры, которым принято решение о согласовании проведения проверки, в течение пяти рабочих дней со дня составления акта проверки.

При выявлении в ходе проведения проверки административного правонарушения в порядке, установленном КоАП РФ, возбуждается дело об административном правонарушении.

Возбуждение и рассмотрение дел об административных правонарушениях, пересмотр постановлений и решений по делам об

---

[1] Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 N 851"Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 13.02.2015 N 35995) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

административных правонарушениях, исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях проводится в порядке, установленном КоАП РФ. Материалы проверки брошюруются в хронологическом порядке.

Информация о результатах плановых и внеплановых проверок в срок не позднее 5 рабочих дней со дня подписания актов проверок, подлежит размещению в сети «Интернет»[1].

[1] Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 N 583 "Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в форме открытых данных"// URL: http://www.pravo.gov.ru.

3.2. Административное обследование

В соответствии с Земельным кодексом РФ, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Положением о государственном земельном надзоре, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1, Правилами проведения административных обследований объектов земельных отношений, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2015 № 251, федеральными органами исполнительной власти, наделенными полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора, проводится административное обследование объектов земельных отношений.

Административное обследование объекта земельных отношений является новеллой законодательства, понятие о котором, а также цели и задачи которого введены законодателем с 1 апреля 2015 года, и является одним из методов государственного земельного надзора.

Проведение административного обследования представляется одним из альтернативных действий в целях установления факта наличия или отсутствия признаков нарушения земельного законодательства РФ.

В результате административного обследования устанавливаются признаки нарушения земельного законодательства, ответственность за которое предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и является основанием для проведения внеплановой проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований законодательства РФ, за нарушение которых законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность.

Административное обследование объектов земельных отношений – исследование состояния и способов использования объекта земельных

отношений на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами (данные дистанционного зондирования (в том числе аэрокосмической съемки, аэрофотосъемки), результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований), информации, полученной по результатам визуального осмотра и другими методами.

Объектами земельных отношений являются, согласно п. 1 ст. 6 ЗК РФ, земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки, а также части земельных участков[1].

Административные обследования проводятся в рамках систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства Российской Федерации в форме плановых и внеплановых обследований.

Особенностью данного административного обследования является то, что административные обследования объектов земельных отношений на территории Красноярского края вправе проводить только должностные лица Управления Росреестра по Красноярскому краю (далее – Управление Росреестра), уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора (далее – госземинспекторы), в рамках систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства Российской Федерации на территориях городских округов и муниципальных районов субъектов РФ.

Административное обследование в рамках государственного земельного надзора позволит лучше бороться с самовольным захватом земли. «Земельный инспектор теперь правомочен проводить административное обследование даже

[1] "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).// URL: http://www.pravo.gov.ru.

без соответствующего заявления о факте нарушения, как в отношении всего населенного пункта, так и определенной территории»[1].

Госземинспекторы при проведении административных обследований исследуют состояние и способы использования объектов земельных отношений (земельных участков или частей земельных участков) на основании:

1) информации, содержащейся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним, ведение которого на территории края осуществляет Управление;

2) информации, содержащейся в реестрах государственного и муниципального имущества, ведение которых на территории края осуществляют Территориальное управления Росимущества в Красноярском крае, Агентство по управлению государственным имуществом Красноярского края, администрации муниципальных образований;

3) информации, содержащейся в государственном кадастре недвижимости;

4) информации, содержащейся в государственном фонде данных, полученных в результате проведения землеустройства, ведение которого на территории края осуществляет Управление Росреестра (на пример Фрагмент цифрового ортофотоплана (ЦОФП) в Приложении В);

5) информации, содержащейся в обращениях органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан о нарушениях требований земельного законодательства;

6) информации, полученной по результатам визуального осмотра объектов земельных отношений.

В ходе проведения административных обследований госземинспекторы самостоятельно (без дополнительных разрешений и согласований) осуществляют анализ полученной информации (Применение методов дистанционного выявления нарушений в Приложении Г).

[1] Лесин С. Решение социально значимых задач // ЭЖ-Юрист. 2015. N 14. С. 1, 4 - 5.

Проведение административных обследований осуществляется госземинспекторами без взаимодействия с правообладателями объектов земельных отношений и доступа на обследуемые объекты земельных отношений.

Объект земельных отношений, в отношении которого было проведено административное обследование, не выявившее признаков нарушений земельного законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, не может быть включен в ежегодный план проведения плановых проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации (за исключением плановых проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации, осуществляемых в рамках федерального государственного экологического надзора) в течение 3 лет со дня проведения административного обследования объекта земельных отношений.

В случае отсутствия по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений земельного законодательства РФ, за которые законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность, результаты такого обследования оформляются заключением об отсутствии нарушений земельного законодательства РФ и следующее административное обследование такого объекта земельных отношений может быть проведено не ранее чем через 2 года со дня утверждения заключения об отсутствии нарушений земельного законодательства Российской Федерации.

В случае выявления в ходе административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований земельного законодательства, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, результаты такого обследования оформляются актом административного обследования объекта

земельных отношений, форма которого утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2015 № 251[1].

Особенностью административного обследования так же является и то, что в соответствии с подп. 2 п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ, выявление по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства РФ, за которые законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность, является основанием для проведения внеплановой проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации.

Вместе с тем, при проведении административного обследования у должностных лиц государственного земельного надзора на практике возникают следующие трудности, на которые необходимо обратить внимание.

Учитывая то, что при проведении обмеров границ земельных участков (объектов проверок, административных обследований) в основном используются лазерные дальномеры и металлические рулетки, не представляется возможным в большинстве случаях определить соответствие поворотных точек границ проверяемых (обследуемых) земельных участков на местности сведениям о местоположении таких точек, содержащимся в государственном кадастре недвижимости, и как следствие, - не представляется возможным определить наличие (отсутствие) кадастровых ошибок, допущенных при установлении границ таких земельных участков на местности.

При этом, госземинспекторы не вправе рассматривать вопросы, связанные с наличием (отсутствием) кадастровых ошибок, допущенных при установлении границ таких земельных участков на местности.

В случае возникновения со стороны проверяемых лиц вопросов, связанных с наличием кадастровых ошибок, допущенных при установлении границ земельных участков на местности, должностные лица вынуждены

[1] Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 N 251 "Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений" // URL: http://www.pravo.gov.ru.

рекомендовать проверяемым лицам обращаться за разрешением таких вопросов к кадастровым инженерам.

В связи с этим, в практической деятельности возникают сложности и недопонимания между проверяемыми сторонами и должностными лицами, связанные с подготовкой решений об отмене постановления о назначении административного наказания и прекращении производства по делу по основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ, в связи с отсутствием состава административного правонарушения после внесения изменения в сведения государственного кадастра недвижимости о земельном участке, на основании решения органа кадастрового учета об учете изменений в связи исправлением кадастровой ошибки.

По мнению Липски С.А. это является одним из актуальных вопросов по распространению государственного земельного надзора на кадастровую деятельность, в том числе на соблюдение кадастровыми инженерами достоверности сведений, вносимых в межевой план. Это целесообразно в силу того, что внесение лицом, осуществляющим кадастровую деятельность, заведомо ложных сведений в межевой план, акт согласования местоположения границ земельных участков, технический план или акт обследования является административным правонарушением (ч. 4 ст. 14.35 КоАП РФ - если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния)[1].

Кроме того, данный вид правонарушения прямо затрагивает права и законные интересы граждан и юридических лиц (правообладателей смежных земельных участков), тогда как действенных механизмов контроля достоверности сведений, вносимых в межевой план, в настоящее время не выработан.[2]Поэтому привлечение к этому органов государственного земельного надзора стало бы назревшим решением[3].

---

[1] Липски С.А. Государственный земельный надзор в системе экологического надзора: организационно-правовые аспекты // Правовые вопросы строительства. 2015. N 1. С. 12 - 16.
[2] Пашова М.С. Конституционные и земельно-правовые гарантии прав землепользователей при проведении государственного кадастрового учета земельных участков // Правовые вопросы строительства. 2014. N 1. С. 19 - 21.
[3] Липски С.А. Государственный земельный надзор в системе экологического надзора: организационно-правовые аспекты // Правовые вопросы строительства. 2015. N 1. С. 12 - 16.

3.3. Меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, применяемые органами земельного надзора (контроля)

Деятельность уполномоченных государственных органов исполнительной власти по предупреждению, выявлению и пресечению земельных правонарушений осуществляется в рамках государственного земельного надзора.

В соответствии со ст. 71 ЗК РФ должностные лица органов государственного земельного надзора имеют право:

1) осуществлять плановые и внеплановые проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации;

2) запрашивать и безвозмездно получать на основании запросов в письменной форме от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан информацию и документы, необходимые для проведения проверок;

3) беспрепятственно по предъявлению служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) органа государственного земельного надзора о назначении проверки получать доступ на земельные участки;

4) осуществлять административное обследование объектов земельных отношений, оформлять его результаты соответствующим актом;

5) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных в результате проверок нарушений земельного законодательства, а также осуществлять контроль за исполнением указанных предписаний в установленные сроки;

6) осуществлять в пределах своей компетенции производство по делам об административных правонарушениях, в том числе составлять по результатам проверок соблюдения требований земельного законодательства протоколы об административных правонарушениях и иные акты, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, и направлять их

соответствующим должностным лицам для рассмотрения дел об административных правонарушениях в целях привлечения виновных лиц к ответственности, рассматривать в пределах своей компетенции дела об административных правонарушениях»[1].

Мерами по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений являются выдача предписаний об устранении нарушений земельного законодательства и осуществление контроля за исполнением предписаний об устранении нарушений земельного законодательства

Вместе с тем выдача предписаний об устранении нарушений земельного законодательства и осуществление контроля за исполнением указанных предписаний является так же важной административной процедурой, при осуществлении государственного земельного надзора, поскольку назначение административного наказания не освобождает лицо от исполнения обязанности, за неисполнение которой административное наказание было назначено.

При этом необходимо отметить, что «предписание как ненормативный правовой акт должно соответствовать требованию исполнимости, т.е. содержать четкие указания на конкретные действия. Несоблюдение требований об исполнимости предписания ставит оценку действий обязательного лица в зависимость от субъективного мнения контролирующего органа, что создает потенциальную возможность для злоупотреблений со стороны государственных органов в данной сфере. [2]

Решением Арбитражного суда Ростовской области от 10 апреля 2013 г. по делу А53-35424/12 «было отмечено, что целью предписания является реальное обеспечение эффективности восстановления нарушенного права и что содержание ненормативного правового акта должно толковаться только буквально, поскольку в публичных правоотношениях применимый к гражданско-правовым отношениям принцип диспозитивности не действует. В

[1] Сбирунов П.Н. Административно-процессуальные аспекты реализации мер государственного принуждения в сфере земельных отношений // Безопасность бизнеса. 2015. N 3. С. 16 - 22.
[2] Вагизова Э.Р. Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений. М.: Статут, 2014.С.35

публичных правоотношениях разрешено только то, что разрешено, и лицо обязано совершать только те действия, на необходимость совершения которых прямо указано в соответствующем властно-распорядительном акте. Несоответствие формулировки оспариваемого в деле предписания принципам конкретности и исполнимости позволило суду признать недействительным вынесенный Управлением ненормативный правовой акт».[1]

Форма предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации утверждена приказом Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 851[2].

Одним из основных результатов контрольно - надзорной деятельности органов государственного земельного надзора является контроль за исполнением предписаний об устранении нарушений земельного законодательства.

Контроль устранения ранее выявленного нарушения требований земельного законодательства и исполнения в установленный срок выданного предписания является предметом проведения внеплановой проверки соблюдения требований земельного законодательства, проводимой в связи с истечением срока действия предписания.

Данный контроль за исполнением предписаний об устранении нарушений земельного законодательства осуществляется с учетом особенностей в следующей последовательности.

В случае невозможности устранения нарушения в установленный срок нарушитель не позднее срока, указанного в предписании, направляет должностному лицу, выдавшему предписание об устранении нарушения земельного законодательства, ходатайство с просьбой о продлении срока устранения нарушения земельного законодательства.

К ходатайству прилагаются документы, подтверждающие принятие в установленный срок нарушителем мер, необходимые для оформления

[1] Вагизова Э.Р. Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений. М.: Статут, 2014.С.35

[2] Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 N 851"Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 13.02.2015 N 35995) // URL: http://www.pravo.gov.ru.

и получения нарушителем документов, требуемых для устранения правонарушения и подтверждения указанного факта.

Ходатайство о продлении срока исполнения предписания рассматривается главным инспектором Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, города, района или его заместителем. По результатам рассмотрения ходатайства выносится определение:

1) в случае, если нарушителем приняты все зависящие от него и предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации меры, необходимые для устранения выявленного нарушения, – об удовлетворении ходатайства и продлении срока исполнения предписания;

2) в случае, если нарушителем не приняты все зависящие от него меры, необходимые для устранения выявленного нарушения, – об отклонении ходатайства и оставлении срока устранения нарушения земельного законодательства без изменения.

В течение пятнадцати рабочих дней с момента истечения установленного предписанием срока устранения нарушения земельного законодательства, организуется и проводится внеплановая проверка устранения ранее выявленного нарушения.

В случае установления при проведении проверки факта неустранения ранее выявленного нарушения земельного законодательства, должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, в установленном порядке:

- выдает правонарушителю новое предписание об устранении нарушения земельного законодательства в соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 17 Федерального закона № 294-ФЗ;

- принимает решение о возбуждении дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 25 статьи 19.5 КоАП РФ либо (в случае повторного в течение года неисполнения в установленный срок предписания федерального органа, осуществляющего государственный земельный надзор) частью 26 статьи 19.5 КоАП РФ.

Если при проведении проверки будет установлено, что ранее выявленное нарушение земельного законодательства не устранено, но нарушителем приняты все зависящие от него документально подтвержденные меры, необходимые для устранения данного нарушения, то должностное лицо, уполномоченное на проведение проверки, в установленном порядке выдает правонарушителю новое предписание об устранении нарушения земельного законодательства. При этом, протокол об административном правонарушении по факту неисполнения в установленный срок предписания об устранении земельного законодательства не составляется.

В случае не устранения в установленный предписанием срок нарушения земельного законодательства, орган государственного земельного надзора, выдавший такое предписание, в срок не позднее, чем тридцать дней со дня привлечения виновного лица к административной ответственности за неисполнение такого предписания информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов:

1) исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, установленной статьями 9 – 11 Земельного кодекса РФ, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с заявлением о понуждении виновного лица исполнить обязанность по устранению допущенного им нарушения земельного законодательства, в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

2) орган государственной власти или орган местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, установленной статьями 9 – 11 Земельного кодекса Российской Федерации, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием и об их продаже с публичных торгов, в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности.

В случае невозможности проведения внеплановой проверки

(неуведомление лица о проведении проверки, его неявки), предметом которой является исполнение ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения требований законодательства Российской Федерации, должностным лицом проводится административное обследование, в ходе которого устанавливается устранение (неустранение) ранее выявленного нарушения требований земельного законодательства.

При наличии данных, указывающих на устранение нарушения и исполнения ранее выданного предписания, должностное лицо в установленном порядке оформляет заключение об отсутствии нарушений земельного законодательства.

Контроль за исполнением выданных предписаний осуществляется до полного устранения нарушений земельного законодательства.

На основании вышеизложенного, в части контроля исполнения предписаний об устранении нарушений земельного законодательства необходимо отметить следующее.

Согласно докладу об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2015 год, подготовленным Управлением Росреестра по Красноярскому краю[1] невыполнение предписаний должностных лиц по вопросам устранения нарушений земельного законодательства - часто встречающийся вид нарушения. При этом более половины земельных правонарушений остаются безнаказанными.

Согласно данному докладу на территории Красноярского края в 2015 году по материалам всех контролирующих органов выявлено 2690 нарушений требований земельного законодательства РФ (Динамика выявленных нарушений за 2013-2015 гг. представлена на диаграмме 1 Приложения Д)

[1] Доклад об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2015 год [электронный ресурс]// URL . https://rosreestr.ru/site/activity/statistika/

В 2015 году устранено 1210 нарушений земельного законодательства Российской Федерации. (Динамика устранения нарушений земельного законодательства за 2013-2015 гг. представлена на диаграмме 2 Приложения Д)

При этом, в 2015 году по материалам всех контролирующих органов привлечено к административной ответственности 2383 нарушителя. (Динамика привлечения нарушителей к административной ответственности за 2013-2015 гг. представлена на диаграмме 3 Приложения Д)

Кроме того, в 2015 году наложено административных штрафов на общую сумму 13 млн. 785,7 тыс. рублей. (Динамика наложения административных штрафов за 2013-2015 гг. представлена на диаграмме 4 Приложения Д)

По моему мнению, одной из причин низкого исполнения предписаний об устранении нарушений земельного законодательства, является установленный законодательством РФ порядок принудительного прекращения прав на земельный участок лиц, в котором должностные лица органов государственного земельного надзора в недостаточной мере принимают участие в связи с отсутствием полномочий.

Поскольку в соответствии со ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации по результатам проверок должностными лицами, уполномоченными на осуществление государственного земельного надзора, составляются акты проверки. В случае выявления в ходе проведения проверок нарушений требований законодательства Российской Федерации к актам проверки прилагаются предписания об устранении выявленных нарушений требований земельного законодательства Российской Федерации с указанием сроков их устранения, а лица, совершившие выявленные нарушения, привлекаются к ответственности в порядке, установленном законодательством РФ.

Таким предписанием лицо, нарушений требования законодательства Российской Федерации информируется, что в случае невыполнения предписания об устранении нарушения земельного законодательства он может быть принудительно лишен права на земельный участок.

Указанное предписание содержит: указание на допущенное земельное правонарушение; срок, в течение которого земельное правонарушение должно быть устранено; указание на возможное принудительное прекращение права на земельный участок в случае неустранения земельного правонарушения; разъяснение прав лица, виновного в нарушении земельного законодательства, в случае возбуждения процедуры принудительного прекращения прав на земельный участок; иные необходимые условия.

В случае неустранения в установленный срок правообладателем земельного участка нарушений, указанных в предписании, орган государственного земельного надзора, выдавший такое предписание, в установленный срок информирует об этом исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

В качестве разрешения возникающей проблемы по неисполнению индивидуального правового акт (предписания) органа государственного земельного надзора считаю необходимым рассмотреть возможность наделения должностных лиц органов государственного земельного надзора (например, государственных инспекторов по использованию и охране земель), уполномоченных выносить предписания о допущенном земельном правонарушении, по результатам всех установленных законодательством административных процедур, правом непосредственно обращаться в суд:

1. С заявлением о понуждении виновного лица исполнить обязанность по устранению допущенного им нарушения земельного законодательства, в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности;

2. С требованием об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их ненадлежащим использованием и об их продаже с публичных торгов, в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования на тему: государственный земельный надзор в Российской Федерации можно сформулировать ряд выводов.

Государственный земельный надзор является одной из функций государственного управления земельными ресурсами Российской Федерации.

До недавнего времени полномочие в установленной сфере деятельности федеральных органов исполнительной власти призванных осуществлять проверку соблюдения требований земельного законодательства именовалось государственным земельным контролем.

До такого переименования ученые делали попытки разграничить данные полномочия, поскольку давно ведут дискуссию о природе таких правовых явлений, как контроль и надзор.

Теперь функции земельного контроля и надзора четко разграничены. Как уже отмечалось, функциями по государственному земельному надзору наделены уполномоченные федеральные органы исполнительной власти, а земельный контроль могут осуществлять органы местного самоуправления (муниципальный земельный контроль), общественные организации (общественный земельный контроль).

В настоящее время задачи государственного земельного надзора стали шире: это, во-первых, проверка соблюдения законодательства не только гражданами и юридическими лицами, но и органами государственной власти и местного самоуправления, во-вторых, в полномочия добавлена функция, назовем ее аналитической, сущность которой состоит в наблюдении, анализе и прогнозировании состояния исполнения требований земельного законодательства, что не было характерно для государственного земельного контроля.

Вместе с тем, среди нормативных актов, в которые необходимо внести изменения в части корректировки функций "контроля" и "надзора", стоит назвать Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", где понятия "контроль" и "надзор" до сих пор не разграничены, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, где до сих пор должностные лица в федеральных органах государственной исполнительной власти осуществляют "контроль", а не "надзор".

Необходимо выделить следующие особенности государственного земельного надзора, а именно:

- при проведении проверок в рамках осуществления государственного надзора к проверяемым лицам относят не только юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, но и органы государственной власти и органы местного самоуправления, являющиеся правообладателями земельных участков.

- государственный земельный надзор охватывает все земли независимо от их целевого назначения и распространяется на всех собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков и является важным звеном в системе государственного управления в сфере землепользования.

Особенностью в деятельности муниципального земельного контроля является то, что в результате своей деятельности органы местного самоуправления предоставляют информацию о наличии признаков нарушений земельного законодательства при планировании проведения проверок для органов государственного земельного надзора, а также по результатам проверок подготавливают акты проверок о нарушении требований земельного законодательства и другие документы, а так же формируют материалы проверок соблюдения требований земельного законодательства и направляют в органы государственного земельного надзора для привлечения лиц к административной ответственности по выявленным нарушениям земельного законодательства.

В отличие от государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля общественный земельный контроль не имеет установленных законодательством полномочий и порядка проведения. При осуществлении общественного земельного контроля действует принцип "разрешено все, что не запрещено законом".

Обязательные требования законодательства Российской Федерации по вопросам использования и охраны земель, соблюдение которых подлежит проверке в процессе осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, содержатся в нормах административного, земельного, гражданского законодательства и иных отраслях права.

Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» имеет ключевое значение в формировании государственной политики РФ в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в т.ч. в области государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля и является системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору и регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В соответствии с действующим законодательством первым этапом осуществления контрольно-надзорной деятельности, в соответствии с компетенцией органов государственного земельного надзора является организация и проведение плановых проверок, в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок.

В ежегодные планы проведения плановых проверок включаются *правообладатели объектов земельных отношений*, расположенных в границах соответствующего субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 5 Земельного кодекса РФ «*правообладатели земельных участков* - собственники земельных участков, землепользователи, землевладельцы и арендаторы земельных участков».

При этом лица, не обладающие правами на земельные участки, в планы проведения проверок не включаются, в соответствии с п. 3 статья 71.1. Земельного кодекса Российской Федерации.

По моему мнению, на данном этапе планирования плановых проверок, и в том числе осуществление внеплановых проверок существуют правовые проблемы в законодательстве при осуществлении государственного земельного надзора заключающиеся в том, что предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является именно соблюдение в отношении *объектов земельных отношений* органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований земельного законодательства, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена ответственность.

Согласно п. 1 ст. 6 Земельного кодекса РФ *объектами земельных отношений* являются земля как природный объект и природный ресурс, земельные участки, а также части земельных участков

Это является существенным противоречием при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений.

Представляется, что разрешение данной проблемы заключается в возможности осуществления проверки именно объекта надзора (контроля) - земельного участка, а не только субъекта планового надзора (контроля), который предположительно использует земельный участок.

Для решения указанной правовой проблемы необходимо внести изменения в нормативные правовые акты регламентирующие деятельность

государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля в части определения объекта проверки.

Кроме того, используемые понятия - объекты земельных отношений и правообладатели земельных участков должны быть четко определены и разграничены в процессе административных процедур и должны единообразно применяется во всех нормативных правовых актах в рассматриваемой сфере.

А так же при разработке и корректировки новых положений об осуществлении конкретного вида государственного (муниципального) надзора и контроля необходимо максимально детализировать предмет проверки (на соответствие каким нормативным правовым актам проверяются требования), субъекты проверки, объекты проверки, а также формы мероприятий по контролю (надзору).

Несмотря на применение действующих нормативных правовых актов взаимодействие должностных лиц органов государственного земельного надзора с полицией, прокуратурой и органами муниципального контроля происходит с существенными противоречиями, заключающиеся в следующем.

Согласно действующему законодательству при обнаружении признаков земельного правонарушения, должностные лица должны выносить *предписания* об устранении признаков земельного правонарушения. Но такие предписания они могут выносить только в процессе собственных плановых проверок либо после внеплановых проверок.

По проверкам земельного законодательства, инициированным прокуратурой, полицией, органами местного самоуправления, дело об административном правонарушении все равно возбуждает орган государственного земельного надзора, но выносить обязательные для исполнения предписания по вопросам устранения признаков и последствий земельного правонарушения должностные лица органов государственного земельного не имеют права.

То есть возникает ситуация, в которой орган государственного земельного надзора признает факт правонарушения, привлекает виновного к

административной ответственности, но не может "заставлять" правонарушителя устранить правонарушения, так как по закону это обязанность органа власти, проводившего проверку.

Таким образом, правовая проблема возникает именно при реализации органами государственного земельного надзора правовосстановительной функции.

По моему мнению, это не способствует формированию надлежащего земельного правопорядка, поэтому необходимо внесение изменений в нормативные правовые акты, применяемые в установленной сфере.

Кроме того, в целях повышения эффективности и результативности государственного земельного надзора необходимо предусмотреть следующее.

Во-первых, увеличить численный состав должностных лиц федеральных органов исполнительной власти.

Во-вторых, делегировать полномочия по осуществлению функций государственного земельного надзора на уровень субъектов РФ, установив компетенцию соответствующих органов исполнительной власти субъектов РФ.

В целях устранения выявленных правовых проблем необходимо внести соответствующие поправки не только в федеральные и региональные законы, но и в отдельные отраслевые законодательные акты.

В связи с отсутствием в федеральном законодательстве нормативных правовых актов, регламентирующих в административном порядке отмену незаконных предписаний, подготовленных должностными лицами уполномоченного органа местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля, возникают правовые проблемы, затрагивающие права и законные интересы лиц, а так же сказываются на эффективности и результативности муниципального земельного контроля.

С учетом проведенного анализа муниципальных правовых актов (положений о муниципальном земельном контроле, административных регламентов осуществления муниципального земельного контроля) различных муниципальных образований, установлено, что в рассмотренных

муниципальных правовых актах отсутствует административная процедура (производство) по отмене незаконных предписаний выданных должностными лицами.

Поэтому разрешить рассматриваемую проблему представляется следующим образом:

Во-первых, на уровне муниципального образования (городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ) должны быть определены полномочия должностных лиц уполномоченного органа местного самоуправления по осуществлению муниципального земельного контроля по отмене незаконных предписаний.

В связи с этим, необходимо внести изменения в положения о муниципальном земельном контроле муниципального образования и административные регламенты администрации муниципального образования по исполнению функции муниципального земельного контроля на территории муниципального образования, предусматривающие порядок осуществления, порядок применения, форму документа (например в виде решения), а так же сроки и административную процедуру (производство) по отмене незаконных предписаний выданных должностными лицами.

Во-вторых, с помощью внесения изменений в последовательность административных процедур, а именно необходимо одновременно с постановлением о назначении административного наказания, в случае признания лица виновным в совершении правонарушений, выносить Представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, и данное Представление направлять физическому лицу или законному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, в отношении которых оно вынесено, одновременно с постановлением о привлечении к административной ответственности.

При анализе нормативных правовых актов выявлены так же пробелы в законодательстве, а именно отсутствие при осуществлении контрольно -

надзорной деятельности «Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок органов государственной власти и органов местного самоуправления», утверждаемые на уровне постановления Правительства РФ, которые должны непосредственно использоваться при разработке ежегодных планов, с учетом особенностей проведения плановых проверок органов государственной власти и органов местного самоуправления, являющейся существенной правовой проблемой при осуществлении государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Так же при анализе нормативных правовых актов выявлены противоречия в законодательстве между пунктом 4 статьи 71 Земельного кодекса РФ и положениями Федерального закона № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" применяющимися при осуществлении государственного земельного надзора в отношении граждан с учетом особенностей, установленных Земельным кодексом РФ.

В заключение вышеизложенного, можно утверждать, что разрешение выявленных правовых проблем повысит эффективность и результативность рассматриваемой контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений по реализации функции государственного управления, поскольку правовые проблемы не способствуют обеспечению законности и правопорядка в сфере земельных правоотношений, стабильности и определенности административных и земельных правоотношений, в том числе при подготовке и проведении проверок, осуществлении административных процедур, оформлении процессуальных документов по результатам проведенных проверок в рамках осуществления государственного земельного надзора в Российской Федерации

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации [электронный ресурс] (принята всенародным голосованием 12.12.1993).- Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 09.03.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 20.03.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 30.12.2015)(с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).// URL: http://www.pravo.gov.ru.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 31.01.2016) // URL: http://www.pravo.gov.ru.
5. Водный кодекс Российской Федерации [электронный ресурс] от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 28.11.2015) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016).- Режим доступа: http: //www.pravo.gov.ru.
6. Федеральный закон [электронный ресурс] от 04.05.1999 N 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015)"Об охране атмосферного воздуха".- Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru
7. Федеральный закон [электронный ресурс] от 14.03.1995 N 33-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об особо охраняемых природных территориях".- Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru
8. Федеральный закон от 15.04.1998 N 66-ФЗ (ред. от 31.01.2016) "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан"//URL: http://www.pravo.gov.ru
9. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015)[электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru.
10. «Об общественных объединениях»: ФЗ РФ от 09.05.1995 № 82-ФЗ-ФЗ (ред. от 31.01.2016) [электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.gov.ru.
11. Федеральный закон от 11.06.2003 N 74-ФЗ (ред. от 23.06.2014) "О крестьянском (фермерском) хозяйстве"[электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.
12. Федеральный закон от 25.10.2001 N 137-ФЗ (ред. от 08.06.2015) "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" // URL: http://www.pravo.gov.ru.
13. Федеральный закон от 21.07.1997 N 122-ФЗ (ред. от 29.12.2015) "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с

ним" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) [электронный ресурс]. // URL: http://www.pravo.gov.ru.
14. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"// URL: http://www.pravo.gov.ru.
15. Федеральный закон от 07.07.2003 N 112-ФЗ (ред. от 21.06.2011)"О личном подсобном хозяйстве" [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.
16. Федеральный закон от 21.12.2004 N 172-ФЗ (ред. от 20.04.2015) "О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую" // URL: http://www.pravo.gov.ru.
17. Федеральный закон от 24.07.2002 N 101-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" // URL: http://www.pravo.gov.ru.
18. Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ (ред. от 09.03.2016) "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// URL: http://www.pravo.gov.ru.
19. Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ (ред. от 03.11.2015) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru
20. Закон РФ [электронный ресурс] от 21.02.1992 N 2395-1 (ред. от 13.07.2015) "О недрах". - Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.
21. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru
22. Постановление Правительства РФ от 10.07.2013 N 583 "Об обеспечении доступа к общедоступной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в форме открытых данных"// URL: http://www.pravo.gov.ru.
23. Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 N 1 (ред. от 12.03.2016) "Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре" // URL: http://www.pravo.gov.ru.
24. Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 N 1515 "Об утверждении Правил взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль".// URL: http://www.pravo.gov.ru.
25. Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 N 251 "Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных

отношений" // URL: http://www.pravo.gov.ru.
26. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»// URL: http://www.pravo.gov.ru.
27. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2011 г. N 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"[электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.
28. Распоряжение Правительства Российской Федерации [электронный ресурс] от 03.03.2012 N 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 - 2020 годы». - Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru.
29. Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 N 93 (ред. от 03.07.2015) "О реализации Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (вместе с "Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей") "// URL: http://www. genproc.gov.ru.
30. Приказ Минэкономразвития России от 20.07.2015 N 486 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора" (Зарегистрировано в Минюсте России 20.11.2015 N 39800) URL: http://www.pravo.gov.ru.
31. Приказ Минэкономразвития РФ от 30.04.2009 N 141 (ред. от 30.09.2011)"О реализации положений Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"// [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru;
32. Приказ Минсельхоза России от 30.01.2012 N 96 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения и земельных участков

сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов" (Зарегистрировано в Минюсте России 09.06.2012 N 24537). URL:http://base.consultant.ru
33. Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 N 851"Об утверждении формы предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 13.02.2015 N 35995) // URL: http://www.pravo.gov.ru.
34. Закон Красноярского края от 04.12.2008 N 7-2542 (ред. от 02.12.2015)"О регулировании земельных отношений в Красноярском крае" (подписан Губернатором Красноярского края 19.12.2008) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru;
35. Закон Красноярского края от 05.12.2013 № 5-1912 «О порядке разработки и принятия административных регламентов осуществления муниципального контроля» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru
36. Постановление Правительства Красноярского края от 01.03.2016 № 86-п «Об установлении порядка осуществления муниципального земельного контроля» [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

Судебная практика

37. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих: постановление Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2009 №2 (ред. 09.02.2012/ [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru
38. Решение Арбитражного суда Ростовской области от 10 апреля 2013 г. по делу А53-35424/12./ [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru

Специальная литература

39. Аверьянова Н.Н. Земельный надзор как административно-правовое средство обеспечения рационального использования земель в России // Административное право и процесс. 2015. N 3. С. 46 - 48
40. Агешкина Н.А./Комментарий к Федеральному закону от 15.04.1998 N 66-ФЗ "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" (постатейный) (Агешкина Н.А., Вахрушева Ю.Н., Разделкин А.Н.) (Подготовлен для системы Консультант Плюс, 2015) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.
41. Алехин А.П., Кармолицкий А.А.Административное право России: Учебник.

М.: ИКД «Зерцало-М», 2013. -752 с.
42. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: Монография. М.: Новый индекс, 2012. 287 с.
43. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник/ Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов.- 3-е изд., пересмотр. и доп. — М.: Норма, 2008. — 816 с.
44. Бахрах Д.Н. Административное право России/Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов, А.В. Демин. М.:Норма,2001. 624 с.
45. Боголюбов С.А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства//Журнал российского права.2010.№1. С.38-47.
46. Вагизова Э.Р. Злоупотребление правом участниками земельных правоотношений. М.: Статут, 2014. 160 с.;
47. Винокуров А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. 2013. N 1. С. 2 - 4.
48. Волков С.Н. /Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (постатейный)(отв. ред. С.Н. Волков, науч. ред. Ю.Г. Жариков). М.: Юстицинформ, 2009) [электронный ресурс]. URL:http://base.consultant.ru.
49. Жариков Ю.Г. Муниципальный и общественный земельный контроль // Комментарий к Земельному кодексу РФ (постатейный) (отв. ред. С.Н. Волков). М.: Юстицинформ, 2009., 376 с.
50. Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. 2015. N 3. С. 18 - 23.
51. Лазарев Б. М. Управленческие процедуры. М.: Норма, 1998. 268 с.
52. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. 243 с.
53. Липски С.А. Государственный земельный надзор в системе экологического надзора: организационно-правовые аспекты // Правовые вопросы строительства. 2015. N 1. С. 12 – 16.
54. Морозов А. В. Контроль и надзор в системе исполнительной власти современной России: общеправовой анализ: диссертация канд. юрид. наук. Владимир, 2004. С. 106.
55. Мигачев Ю.И, Попов Л.Л., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть. М.: Норма, 2011. , 252 с.
56. Мицкевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: монография. М.: Проспект, 2015. – 296 с.
57. Ноздрачев А.Ф. Контроль: правовые новеллы и нерешенные проблемы // Журнал российского права. 2012. N 6. С. 18 - 28.

58. Павелин А. Земельный надзор // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. 2014. N 10. С. 64.
59. Пашова М.С. Конституционные и земельно-правовые гарантии прав землепользователей при проведении государственного кадастрового учета земельных участков // Правовые вопросы строительства. 2014. N 1. С. 19 - 21.
60. Савицкий В.М. Очерк теории прокурорского надзора. М.: Наука, 1975. 329 с.
61. Сбирунов П.Н. Административно-процессуальные аспекты реализации мер государственного принуждения в сфере земельных отношений // Безопасность бизнеса. 2015. N 3. С. 16 – 22.
62. Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления (проблемы над ведомственного контроля). М., 1994. 298 с.
63. Студеникина М.С. Контроль и контрольные органы в системе исполнительной власти//Административная реформа и наука административного права: сб. науч. трудов. М.МГЮА ,2007. 487 с.
64. Сухова Е.А. Справочник юриста по земельному праву (2-е издание). СПб.: Питер Пресс, 2007.
65. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: Бек, 1995.496 с.
66. Тихомиров М.Ю. Земельный контроль: Практическое пособие. М.: Издательство, 2008. 189 с.
67. Улюкаев В.Х. Земельное право: учебник. М.: Частное право, 2010. 288 с.
68. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / Под ред. Н.М. Конина. Саратов: Научная книга, 2009. 258 с.;
69. Шишкина А.В. Сравнительная характеристика административно-надзорных органов в субъектах РФ // Административное и муниципальное право. 2014. N 9. С. 912 – 921
70. Штах Ю.С. Повышение эффективности государственного и муниципального земельного контроля (надзора) на территории Новосибирской области // Современное право. 2015. N 9. С. 52 - 56.
71. Доклад об осуществлении Управлением Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Красноярскому краю государственного контроля (надзора) в установленных сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2015 год [электронный ресурс]// URL . https://rosreestr.ru/site/activity/statistika.