

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г.
ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовое регулирование осуществления земельного контроля (надзора)
в Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

студента 4 курса 431 группы

направления 40.03.01 «Юриспруденция» юридического факультета

Коваленко Сергея Александровича

Научный руководитель

профессор, д.ю.н. . _____ Н.Н. Аверьянова

должность, уч. степень, уч. звание подпись, дата инициалы, фамилия

Заведующий кафедрой

профессор, д.ю.н.,

Заслуженный юрист РФ _____ Г.Н.Комкова

должность, уч. степень, уч. звание подпись, дата инициалы, фамилия

Саратов 2022

Введение

Проблема правильного осуществления земельного контроля (надзора) в Российской Федерации является одной из актуальных в земельном законодательстве. В связи с тем, что земля является невозстановимым ресурсом, Конституция в статье 9 закрепляет, что она является одной из основ жизни и деятельности народов и вследствие этого она подлежит охране и бережному использованию. Отсюда можно сказать, что земля, а также связанные с ней отношения, такие как организация и управление землепользованием являются важным направлением развития государства.

Земельное законодательство предоставляет всем участникам земельных отношений, будь то землевладелец или обладатель сервитута, большое количество прав по влиянию и воздействию на земельный участок. Но данные права не должны нарушать интересы других лиц, наносить вред окружающей среде в соответствии со статьёй 36 Конституции Российской Федерации. И в связи с огромной площадью нашей страны, большим количеством субъектов земельных правоотношений, а также относительно недавно законодательно появившейся частной собственности необходима система органов для осуществления надзора и контроля за землей со стороны государства, муниципальной власти и общества.

Для этого существует государственный земельный, муниципальный и общественный земельный контроль, который представляет собой деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъектов Российской Федерации в отношении объектов земельных отношений и имеют своей целью сохранение земли как природного ресурса, предупреждение, выявление, пресечение правонарушений, ведь рациональное использование земель, их охрана во многом зависит от эффективности контрольно-надзорной системы, являющейся важным элементом механизма обеспечения законности и правопорядка в сфере земельного законодательства.

Статистические данные Росреестра говорят нам о том, что количество нарушений земельного законодательства остаётся по прежнему большим.

В соответствии с вышесказанным тема исследования выпускной классификационной работы актуальна, так как действующей системе органов земельного контроля и надзора для противодействия и предупреждения земельных нарушений требуются новые меры. И этому способствует отечественное законодательство, например новый Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Целью выпускной работы является проведение исследования сущности земельного надзора (контроля), изучение его теоретических основ и рассмотрение судебной практики.

Для достижения поставленной цели выпускной квалификационной работы необходимо решить ряд задач:

1. Рассмотреть содержания понятий земельного надзора и контроля и отметить их особенности;
2. Определить цели земельного надзора (контроля);
3. Ознакомиться с нормативно-правовой базой в сфере земельного надзора (контроля);
4. Провести исторический анализ становления земельного надзора (контроля)
5. Рассмотреть виды земельного надзора и контроля.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере осуществления земельного надзора (контроля) в Российской Федерации.

Предмет исследования составляет законодательство Российской Федерации и субъектов: Конституция, федеральные законы, указы, указы должностных лиц, постановления исполнительных органов; а также акты муниципальных органов регулирующие отношения в сфере осуществления

земельного надзора (контроля), судебная практика и другая научная литература, относящиеся к этой сфере.

Вопросам земельного контроля (надзора) уделяется значительное внимание в научных работах Н.Н. Аверьяновой, А.Ю. Винокурова, К.Х. Ибрагимова, О.И. Крассова, Ш.Р. Мустакимова, Н.П. Поставной, В.В. Устюковой, Г.В. Выпхановой, Е.В. Бутылиной.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, 2 глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников.

Основное содержание работы

В параграфе 1.1. Понятие и цели земельного контроля и надзора по законодательству Российской Федерации главы 1. Правовые основы осуществления земельного контроля (надзора) в Российской Федерации исследуется законодательное и научное разграничение понятий земельного контроля и надзора, а также цели данной деятельности.

Существенные изменения в современном земельном законодательстве разграничило с 1 августа 2011 г. такие понятия как надзор и контроль.

Под земельным контролем понимается система мер для обеспечения эффективности и безопасности управления земельным фондом. Он предназначен для отслеживания правомерности действий всех категорий граждан, организаций, государственных и муниципальных органах. Данный комплекс мер нацелен на защиту и сохранение существующего фонда земель, пресечения противоправных действий и приведение в силу санкций к нарушителям законодательства.

Понятие «государственный земельный надзор» было закреплено в ст. 71 Земельного кодекса РФ на замену термину «государственный земельный контроль». Основанием этому был ФЗ № 242 от 18 июля 2011 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» был изменен термин «государственный

земельный контроль». В следствии этого произошла необходимость разграничить деятельность по осуществлению надзора и контроля.

Однако разделение данных понятий не поставило точку в споре их сходства и различия. Сущность упомянутых определений занимает особое место как в теоретическом, так и в практическом значении, которое обеспечивает эффективную контрольно-надзорную деятельность в сфере рационального использования и охраны земель.

Одна часть научно-правового сообщества считает надзор составной частью контроля, так как он является формой реализации контрольной функции в рамках государственного управления. Другие же считают наоборот, что именно контроль является составной частью надзора, так как понятие земельного надзора гораздо шире понятия контроля. Но несмотря на множественность мнений ученых, все-таки большая часть научной общественности считает взаимосвязанными данные термины, что находит свое подтверждение в правовой доктрине.

Но несмотря на сложность трактовки понятий надзора и контроля цель их одна - это устранение нарушений земельного законодательства и повышение состояния законности в сфере земельных отношений в целом, ведь сохранение земли как основы жизнедеятельности народов, является приоритетной задачей государства. Также целями земельного надзора (контроля) является выявление нормативно правовых актов, издающихся государственными органами, которые нарушают охрану и эксплуатацию земель. Вместе с этой целью связана и другая, что когда отменяют правовые предписания, то зачастую нужно создать и новые законопроекты. Это все перетекает в цельную и глобальную задачу - в совершенствование форм и методов регулирования.

В параграфе 1.2 «История развития законодательства о земельном контроле (надзоре) в Российской Федерации» исследуется становление и развитие института земельного надзора (контроля) от времени Российской Империи до настоящего времени.

Земельный контроль (надзор) как правовой институт впервые нашел свое отражение в крестьянской реформе 1861 г. До этого функция контрольно-надзорного органа исполнялась землевладельцами, наделенные соответствующими полномочиями. Появилась такая потребность в целях бережного отношения к земле, ее сохранности и целостности. Предшествующая система Генерального межевания (1765 – 1861 гг.) сформировала фундамент для последующих изменений в сфере земельного контроля в виде закрепления земельной собственности методами землеустройства.

Данная система зарекомендовала себя, что просуществовала вплоть до революции 1917 г. и не была подвержена изменениям при Столыпинских реформах.

При власти Советов земельное право, а в частности земельный контроль (надзор), получили большое развитие и закрепление в законодательстве. Земельный кодекс РСФСР, который был принят 30 октября 1922 г. закрепил функции государственного управления земельными фондами по распоряжению, учету, контролю, охране земель, а также их использованию.

В последствии уже при руководстве Л.И. Брежнева уже 18 различных министерств и ведомств занимались управлением и охраной природы. При этом происходило совмещение функций контроля за состоянием земельных ресурсов и их эксплуатации и использование.

На основании Земельного кодекса от 2001 г. и положения о государственном земельном контроле от 19 ноября 2002 года № 833 полномочия по земельному контролю приобрела Федеральная служба земельного кадастра России.

В дальнейшем данная служба на основании Указа Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 преобразовалась в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Новая служба усилила государственный контроль

заиспользованием земель в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2004 года № 418.

В связи с данными изменениями участились проверки для выявления и устранения нарушений земельного законодательства. Государственный земельный контроль в результате преобразований представил между собой систему государственно – властных полномочий и распределенных между деятельностью следующих служб на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 689 «Положение о государственном земельном контроле»:

- Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость),
- Федеральной службой по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор),
- Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор)
- и их территориальными органами

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 1847 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» Федеральная регистрационная служба была переименована в Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр)

С 1 марта 2009 г. на Росреестр были возложены полномочия по государственному земельному контролю (надзору), а также ее территориальные органы, в связи с тем, что Роснедвижимость была упразднена и ее функции перешли к Росреестру.

Существенное влияние на проведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей оказал Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 2008 г.

Большие изменения Земельный кодекс понес 1 января 2015 г. с принятием ФЗ от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в котором в частности была изменена глава XII. Эти изменения были нацелены на совершенствование системы земельного контроля, а именно государственного, муниципального и общественного.

Так, на настоящий момент полномочиями по контролю и надзору за сохранностью земель в РФ располагают следующие службы:

- Росреестр;
- Росприроднадзор;
- Россельхознадзор;
- и их территориальные службы.

Развитие же муниципального и общественного надзора связано непосредственно с концом 20-го и начала 21 века. Это исходит из того, что в Советское время доминирующую роль играл государственный контроль. И только с развитием демократических ценностей, эти два правовых института начали реализоваться в нашей стране.

Таким образом, земельный контроль (надзор) имеет долгую историю, которая началась еще в 18 веке. Институт земельного контроля (надзора) достаточно размеренно развивался большую часть своей истории. Однако, кардинальные изменения конца 20 века начали новый этап развития этого института. Были выделены институты общественного и муниципального контроля, что дает большой задел к дальнейшим преобразованиям.

В параграфе 1.3 «Объекты земельного контроля (надзора) по законодательству Российской Федерации» исследуются базовые основы в виде объектов земельного контроля (надзора) в РФ.

В соответствии с правовой теорией к объектам правоотношений относятся блага как материального, так и нематериального характера, на основе которых субъекты имеют различные взаимоотношения.

С 1 июля 2021 года в России действует Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в РФ» (далее – Закон № 248-ФЗ), который заложил новые основы контрольно-надзорной деятельности в нашей стране. И среди прочего он установил, что относится к объектам государственного контроля и надзора с 2021 года по Закону № 248-ФЗ.

Объекты государственного и муниципального контроля (надзора):

1. Деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций
2. Результаты деятельности граждан и организаций
3. Здания,
4. помещения,
5. сооружения,
6. линейные объекты,
7. территории, включая водные, земельные и лесные участки,
8. оборудование, устройства, предметы, материалы,
9. транспортные средства,
10. компоненты природной среды,
11. природные и природно-антропогенные объекты

Ещё Закон № 248-ФЗ отдельно выделяет объекты постоянного государственного контроля (ст. 97). Это когда и Инспекторы постоянно пребывают на объектах. Но такой контроль касается только следующих сфер:

- промышленная безопасность;
- безопасность гидротехнических сооружений;
- пробирный надзор.

При учете объектов контроля по общему правилу контролируемых лиц не могут обязать предоставлять сведения о них. Но есть 2 исключения:

1. иное предусмотрено федеральными законами;
2. соответствующие сведения/документы есть в государственных или муниципальных информационных ресурсах.

Все объекты контроля проверяющие относят к одной из 6 категорий риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Это (ч. 1 ст. 23 Закона № 248-ФЗ):

1. чрезвычайно высокий риск;
2. высокий риск;
3. значительный риск;
4. средний риск;
5. умеренный риск;
6. низкий риск (если объект отнесли к этой категории, то его плановые проверки не проводят).

При этом, если объект контроля не отнесен контрольным (надзорным) органом к определенной категории риска, он считается отнесенным к низкому риску (ч. 4 ст. 24 Закона № 248-ФЗ).

В зависимости от категории риска выделяют разное количество проверок данных проверок.

Использование системы управления рисками позволяет инспекторам сосредоточить усилия и ресурсы на проведении контрольно-надзорных мероприятий на объектах, нарушение обязательных требований на которых несет наибольшую угрозу охраняемым законом ценностям.

В параграфе 2.1 «Государственный земельный надзор» Главы 2 «Виды земельного контроля (надзора) в Российской Федерации» рассматривается государственный земельный надзор и его аспекты.

Как понятие государственный земельный надзор представляет собой деятельность федеральных органов исполнительной власти по предупреждению, выявлению, пресечению различных нарушений в сфере земельного законодательства в связи с проведением проверок, а также аналитическую и прогностическую деятельность, осуществление наблюдения для выявления состояния исполнения законодательства. Это понятие основано на ст. 71 ЗК РФ.

Государственный земельный надзор имеет большое влияние на использование и сохранность земель. Главной его целью является охрана и защита земли как национальное достояние Российской Федерации. Контроль выполняют три специально уполномоченной службы: Росреестр, Росприроднадзор и Россельхознадзор. Главнейшим мероприятием контроля является проверка (плановая, внеплановая). Цель ее предотвратить нарушение земельного законодательства, привести виновных к ответственности, если нарушение уже допущено, и создание рекомендаций для недопущения земельных правонарушений.

В параграфе 2.2 «Муниципальный земельный контроль» рассматривается муниципальный земельный контроль и его основные особенности.

Согласно п.1 ст. 72 ЗК РФ муниципальный земельный контроль – это осуществление органами местного самоуправления деятельности за соблюдением норм законодательства всеми субъектами земельных правоотношений в сфере охраны и защиты земель. Если точнее, то муниципальные органы:

- Отслеживают как субъекты выполняют требования в отношении объектов земельных отношений;
- Привлекают нарушителей земельного законодательства к административной ответственности.

Контрольно-надзорные мероприятия в основном имеют место проведения в области использования, защиты и охраны земель, а также соблюдения земельного законодательства. Проверки проводятся на основании плана и по результатам их выносятся предписания об устранении выявленных нарушений в строго обозначенные сроки.

В параграфе 2.3 «Общественный земельный контроль» рассматривается общественный земельный контроль и его основные особенности.

Данный институт в своем современном виде появился в Земельном кодексе от 2001 г. Ранее Земельный кодекс РСФСР 1991 года понятие общественного земельного контроля как такого не имел. Однако существовали предпосылки его создания, что подтверждает Приказ Комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству от 20 января 1995 г. № 4, в котором существовал институт общественных земельным контролеров.

Понятие общественного контроля зафиксировано в ст. 72.1 ЗК РФ.

Общественный земельный контроль – это деятельность граждан, общественных объединений, иных негосударственных некоммерческих организация, нацеленная на защиту прав и интересов прав физических и юридических лиц в сфере земельного законодательства, а именно:

- Наблюдение за деятельностью органов муниципальной и государственной власти по принятию решений, влияющих на права физических и юридических лиц;
- Общественная проверка, анализ и общественная оценка актов и решений данных органов.

Как итог, общественный земельный контроль как один из видов земельного контроля (надзора) имеет важное значение наряду с государственным и муниципальным контролем (надзором). Он помогает государственным органам найти возможно пропущенные нарушения путем различных обращений от граждан, общественных объединений и других (гражданской инициативы), дополнить информацию в ходе проведения проверок государственными и муниципальными органами.

Общественный контроль на данный момент продолжает формироваться. Это происходит в сфере взаимодействия общественного контроля с государственным или муниципальным для более эффективного использования и защиты земель.

Заключение

В последние годы в научной и учебной литературе довольно достаточно было опубликовано работ, посвященных анализу проблемам

управления в сфере экологических и земельных отношений, в которых показана роль специально уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляющие функции контроля и надзора в сфере использования и охраны земель. Вместе с тем само понятие юридической природы и содержание контроля и надзора как в земельном, так и в экологическом праве изучены недостаточно полно. Исполнительно-распорядительная деятельность осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления и реализуется определенными функциями.

Таким образом, земельный контроль как функция является системой действий по обеспечению соблюдения земельного законодательства, рационального использования и охраны земель. Предмет земельного контроля составляют нормативные и правовые нормы, требования от субъектов земельных отношений в целях обеспечения как федеральными органами, так и органами субъектов Федерации, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства, соблюдение земельного правопорядка, а также обеспечения экологической безопасности граждан.

Для обеспечения эффективности контрольно-надзорной деятельности в области земельных отношений целесообразно в процессе нормотворческой деятельности подготовить нормативно-правовую базу в виде специальных документов, методических рекомендаций для определения границ общественного контроля, а также на регулярной основе проводить обучающие практические семинары со специалистами контролирующих государственных и муниципальных органов, например для граждан, общественных объединений по проблемным вопросам его реализации. Необходимы подготовка и повышение квалификации должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, по специально разработанным программам в рамках учебных курсов, имеющих практико-ориентированную направленность, охватывающую все стадии проведения государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Правоприменительные проблемы в рамках взаимодействия контрольно-надзорных органов возникают в связи с отсутствием исчерпывающего перечня документов, которые вправе запросить территориальный орган федерального органа государственного земельного надзора от органа муниципального контроля в случае направления последним акта проверки с описанием признаков выявленного нарушения.

Существуют проблемы установления виновных лиц, так как не всегда государственные инспекторы владеют информацией, в связи с не достаточной взаимосвязью между государственными органами и органами прокуратуры и МВД. Поэтому необходимо совершенствовать данные взаимосвязи, которые направлены на устранение правонарушений в области земельного законодательства.

Вышеуказанные меры будут способствовать реализации контрольно-надзорных полномочий должностных лиц и повышению эффективности государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Однако принятие нового Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» дало новую нормативную базу для развития муниципального земельного контроля, так как данный вид контроля получил свое собственное выражение в данном акте. До этого муниципальный контроль регулировали несколько других нормативно-правовых актов. Принятый закон закрепил его основные положения в одном документе.