

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра административного и финансового права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ В ГЭК
И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ
Заведующий кафедрой
канд. юрид. наук, доцент
С.В. Горovenko
08.12 2017г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА
40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнил работу
студент 3 курса
заочной формы обучения

Воллерт
Александр
Викторович

Научный руководитель
канд. юрид. наук,
доцент

Козлова
Любовь
Степановна

Рецензент
судья центрального районного
суда города Тюмени

Котова
Светлана
Михайловна

Тюмень 2017

СОДЕРЖАНИЕ

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. Теоретические и правовые основы федерального государственного земельного надзора в Российской Федерации	
1.1. Сущность федерального государственного земельного надзора	9
1.2. Правовое регулирование государственного земельного контроля (надзора).....	25
1.3. Организация проведения федерального государственного земельного надзора.....	38
ГЛАВА 2. Правовые проблемы реализации федерального государственного земельного надзора	
2.1. Процедуры проведения мероприятий федерального государственного земельного надзора.....	57
2.2. Координация органов федерального земельного надзора и органов прокуратуры при проведении федерального государственного земельного надзора.....	75
2.3. Привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих требования земельного законодательства.....	91
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	106
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	115

СПИСОК ПРИНЯТЫХ СОКРАЩЕНИЙ

РФ	—	Российская Федерация
КоАП РФ	—	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
ЗК РФ	—	Земельный кодекс Российской Федерации
ВС РФ		Верховный суд Российской Федерации
ВАС РФ		Высший Арбитражный суд Российской Федерации
ФАС		Федеральный Арбитражный суд

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования определяется прежде всего тем, что в настоящее время правоотношения, связанные с земельными отношениями, являются одними из ключевых отношений гражданского оборота. Правовые отношения, связанные с землей, особенно выделяются в условиях активной приватизации, многочисленных и постоянных сделок с землей, происходящих в условиях современной экономики России. Такая ситуация зачастую связана с проявлением неправомерного использования земель и другими нарушениями земельного законодательства. О большом количестве нарушений земельного законодательства свидетельствуют статистические данные. Например, только по данным Росреестра их количество в 2013 г. составило 177 957, в 2014 г. - 187 600, в 2015 г. - 147 764¹.

Исполнение требований земельного законодательства органами местного самоуправления, государственной власти, должностными лицами, юридическими лицами ведет к эффективному использованию земель, обеспечению плодородия и качества земельных участков и в общем способствует сохранению экологического состояния окружающей среды. При этом значительная и существенная роль в осуществлении государственного надзора за исполнением требований земельного законодательства принадлежит федеральным органам исполнительной власти. Важность данной темы подтверждается также тем, что 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам утверждена Программа "Реформа контрольной и надзорной деятельности", со сроком реализации до 2025 года². В рамках данной программы в перечень видов государственного контроля (надзора) земельный надзор включен в качестве первых видов, подлежащих реформированию. 23 ноября 2017 года на заседании Прави-

¹ <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/statistika/>;

² <http://контроль-надзор.рф/programm>;

тельства РФ было принято решение об одобрении проекта федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" и внесении его в Государственную Думу в установленном порядке¹.

Что касается степени разработанности проблемы, то здесь стоит отметить, что данная тема в научной литературе и практических исследованиях, в период после 2015 года и по настоящее время, т.е. в современных условиях, раскрыта частично и требует ее дальнейшей разработки. К примеру, в таких науках как административное, конституционное, муниципальное право, общая теория права, проводились различные диссертационные исследования контроля и надзора. В.П. Беляев исследовал контроль и надзор применительно к формам юридической деятельности. В.В. Дьяконов определял контроль и надзор как функции государства. Также контроль и надзор рассматривался учеными применительно к сфере исполнительной власти, к вопросам компетенции органов исполнительной власти (федеральный и субъектов РФ) в сфере контроля и надзора и др. Правовые проблемы понимания и соотношения земельного надзора и контроля рассматривались Г.В. Выпхановой. Представителями науки земельного и экологического права также представлены труды по отдельным вопросам организации и осуществления земельного контроля и его видов. А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков рассматривали данные вопросы при исследовании земельной функции российского государства, а С.А. Боголюбов, А.Ю. Винокуров, Н.В. Кичигин и др. рассматривали их в составе экологического контроля.

Научная новизна исследования заключается в том, что оно представляет собой результат анализа административно-правового регулирования российского государственного федерального земельного надзора и его особенностей в свете последних изменений законодательства, практики его реализации по материалам органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, в частности Росреестра, его территориальных органов, а также органов прокуратуры.

Объект и предмет исследования определяются тематикой работы, ее целью и задачами.

¹ <http://government.ru/meetings/30246/decisions/#>.

Объектом исследования (научного анализа) настоящей работы являются общественные отношения по поводу проведения мероприятий государственного федерального земельного надзора в Российской Федерации.

административно-правовое регулирование государственного федерального земельного надзора как теоретическая категория и как правовое явление социальной действительности.

Предмет исследования составляют нормы земельного и административного права, изложенные в научной и юридической литературе, теоретические представления о федеральном земельном надзоре, изложенные в научной юридической литературе, положения действующего законодательства, правоприменительная и судебная практика в исследуемой области правовых отношений.

Цель настоящего исследования на основе комплексного теоретико-правового анализа административно-правового регулирования государственного федерального надзора, выявить актуальные вопросы и предложить направления и способы их разрешения.

Для достижения указанной цели необходимо решение следующих задач:

- дать общую правовую характеристику государственному федеральному земельному надзору в Российской Федерации, определяя его понятие, сущность, систему надзорных государственных органов, согласно действующему законодательству и позициям в научной доктрине;

- проанализировать административно-правовое регулирование оснований, методов и форм его проведения;

- изучить различные точки зрения в науке по вопросам, входящим в предмет исследования, касающегося теоретико-правовых основ административно-правового регулирования федерального земельного надзора;

- выявить актуальные проблемы реализации надзорных мероприятий и сформулировать обоснованные предложения по совершенствованию действующего законодательства и правоприменительной практики в исследуемой области общественных отношений.

В ходе подготовки настоящего исследования были использованы общенаучные методы - индуктивный и дедуктивный, анализа и синтеза, диалектический, формально-логический, метод изучения и обобщения административной и правоприменительной практики.

Теоретическую основу исследования составляют положения, изложенные в трудах российских ученых, таких как Боголюбов С.А., Бессарабов В.Г., Анисимов А.П., Беляев В.П., Бутылина Е.В., Воронцова О.В., Галанина Л.А., Галиновская Е.А., Заславская Н.М., Кичигин Н.В., Козлов Ю.М., Липски С.А., Нистратов С.Г., Погодина Н.А., Рыженков А.Я, Студеникина М.С., Тарасов А.М., Тихомирова Л.А., Шафранов А. и других авторов.

Нормативно-правовую основу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, затрагивающее вопросы регулирования федерального земельного надзора, а также ряд других нормативных правовых актов.

Эмпирическую основу исследования составляют материалы судебной практики, представленной решениями федеральных судов (руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ, опубликованные материалы судебно-арбитражной практики).

Структура работы определяется кругом исследуемых проблем, обусловлена ее предметом, целями и задачами, а также обеспечивает логическую последовательность в изложении хода и результатов исследования. Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, объединяющих 6 параграфов, заключения и списка источников и литературы.

Во введении обосновывается актуальность исследуемой темы, степень ее разработанности, определяются цели и задачи исследования, объект и предмет исследования, анализируется теоретическая, нормативно-правовая, эмпирическая основы работы, определяется ее структура, методы исследования, а также ее практическая значимость. В первой главе исследуется сущность, правовое регулирование государственного федерального земельного надзора, а также его организация. Во второй главе рассматриваются правовые проблемы реализации государственного федераль-

ного земельного надзора, путем исследования процедур надзорных мероприятий, особенностей координации органов федерального земельного надзора и органов прокуратуры при проведении проверок по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также привлечения к административной и иной ответственности лиц, нарушающих требования земельного законодательства, вырабатываются и обосновываются предложения по совершенствованию действующего законодательства и практики его применения в исследуемой области. В заключении формулируются итоговые выводы и обобщаются высказанные в работе предложения автора по совершенствованию законодательства и практики его реализации по исследуемым вопросам.

Теоретическая значимость работы состоит в систематизации и развитии научных знаний о государственном земельном надзоре и контроле, обоснованности теоретических положений, отражающих содержание понятия "государственный федеральный земельный надзор" и определяющих правовое значение административно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. Сформулированные в настоящей работе положения теоретического характера, научные выводы могут быть использованы и применены в качестве теоретического обоснования при дальнейшем совершенствовании административного законодательства и проведения последующих научных исследований в этой области юридических знаний.

Практическая значимость настоящего исследования заключается в том, что выводы, практические рекомендации и предложения, сделанные в настоящей работе, могут быть использованы в нормотворческой деятельности, правоприменительной практике органов государственного земельного надзора.

1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Сущность государственного федерального земельного надзора

В современном обществе необходимым условием для реализации природоохранного законодательства является наличие соответствующего механизма, обеспечивающего претворение в жизнь правовых предписаний и защиту экологических прав и свобод граждан. В связи с этим возрастает роль государственного надзора, направленного в том числе на улучшение качества окружающей среды.

О сущности государственного надзора и его видов, в том числе земельного надзора, в научном обществе ведутся многочисленные исследования и дискуссии. Согласно Философскому словарю под сущностью понимается "природа, внутренне присущая вещи; комплекс основных характеристик..."¹. В энциклопедическом словаре: "Философия" под редакцией А.А. Ивина, сущность определена как "совокупность таких свойств предмета, без которых он неспособен существовать и которые определяют все остальные его свойства"².

Законодателем уделяется постоянное внимание вопросам, связанным с повышением эффективности государственного контроля (надзора). Например, согласно Поручения Президента РФ от 28.06.2013 г. № Пр-1391, поставлена задача, направленная на разработку концепции повышения результативности и оптимизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Для реализации этой задачи Минэкономразвития России разработан проект

¹ Акулов А.А. Сверхкраткий философский словарь // <http://terme.ru/termin/suschnost.html>.

² Философия: Энциклопедический словарь / Под ред. А.А. Ивина. — М.: Гардарики, 2004. — 1072 с.;

Федерального закона "Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации". Целью документа является установление в правовой области повышение результативности и эффективности осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) при одновременном снижении избыточного вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в деятельность граждан и организаций.

Научной общественностью обсуждаются теоретические проблемы по совершенствованию контроля и надзора. Кругу вопросов, связанным с исследованием сущности и содержания федерального надзора, его проявлений в том числе в области земельных отношений в научной литературе уделяется недостаточно внимания в связи с различным рядом причин. К таким причинам, согласно мнения С.Н. Антонова, можно отнести "...сравнительно недавнее появление термина "федеральный надзор", сложность регламентации этой деятельности в нормативных правовых актах, неоднозначная трактовка законодателем и учеными самого "надзора" и его соотношения с "контролем"¹.

Для определения сущности государственного надзора в целом, стоит обратить внимание на определение и соотношение используемых в праве понятий "контроль" и "надзор".

При обращении к Толковому словарю русского языка под редакцией Д.Н. Ушакова, надзор определяется как "надзор - от глагола надзирать, контроль - наблюдение, досмотр над чем-либо с целью проверки; учреждение, контролирующее чью-либо деятельность"². Сходная ситуация в толковании данных понятий имеется и в толковых словарях В.И. Даля, С.И. Ожегова. В толковом словаре В.И. Даля надзор определен как "надзор - надзирать над чем-либо, за чем-либо, иметь надзор, присмотр; надсматривать, наблюдать, доглядывать", в то же время контроль означает "учет, проверка счетов, отчетности, присутственное место, занимающееся проверкой отчетов"³. В словаре С.И. Ожегова надзор определяется от глагола "надзи-

¹ С.Н. Антонов. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: проблемы нормативного правового регулирования // Административное право и процесс. - 2017. - № 1.

² Толковый словарь русского языка / Под ред. проф. Д.Н. Ушакова. М. 1996. С. 33;

³ Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М. 1979. С. 401;

рать", который означает "наблюдать с целью присмотра, проверки", а "контроль - проверка, а также наблюдение с целью проверки"¹. Таким образом, согласно представленным толкованиям, в словарях и справочных изданиях понятия "контроль" и "надзор" употребляются как синонимы и тождественные термины.

Исходя из специфики деятельности контрольных и надзорных органов, учеными предлагаются разные определения понятий контроля и надзора. По мнению В.П. Беляева, контроль представляет собой "форму юридической деятельности", в рамках которой при производстве управомоченными органами и лицами контрольного производства, с целью получения определенных юридически значимых результатов, а также оказания регулирующего воздействия, осуществляется сбор и проверка информации о том, выполнены ли на подконтрольных объектах нормативные предписания, соблюдения требований нормативных и правовых актов, а также непосредственно принимаются меры по предупреждению и пресечению допущенных нарушений (отклонений) в охранительных целях интересов общества и государства, защиты прав и свобод граждан"². Согласно его точке зрения, надзор, в кратком его понимании, является формой юридической деятельности управомоченных субъектов, выражающаяся в совершении ими в соответствии со своей компетенцией юридически значимых действий по разрешению на поднадзорных объектах юридических дел, возникающих в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением законов государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения законности и правопорядка, предупреждения и пресечения правонарушений".

Как отмечают В.Г. Бессарабов и К.А. Кашаев, в юридической науке до настоящего времени не существовало строгого толкования и единой точки зрения о месте и роли контроля и надзора в государственном регулирующем механизме, а это затрудняет правоприменение³. Мнения многих ученых применительно к вопросу о соотношении этих двух понятий разделились на несколько позиций. В настоящее вре-

¹ Ожегов С.И. Словарь русского языка. 18-е изд. М. С. 268;

² Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Дис... д-ра юрид. наук. Саратов. 2006. С. 24;

³ Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 74;

мя надзор рассматривается как: 1) надзор - это разновидность контроля; 2) надзор и контроль идентичные понятия; 3) надзорная деятельность - самостоятельный вид; 4) надзор - это составная часть контроля.

А. Шафранов считает, что надзор (в широком смысле) является формой реализации контрольной функции в рамках государственного управления. При рассмотрении контроля в узком смысле как деятельности государственных органов часто возникает смешение понятий "контроль" и "надзор"¹.

При сравнении контроля и надзора, Н.А. Погодина и К.В. Карелина пришли к выводу о том, что понятие "контроль" шире понятия "надзор" и имеет свои отличительные признаки, а полномочия органов, осуществляющих государственный контроль, шире полномочий по сравнению с надзорными органами².

А.М. Тарасов, имеющий не совсем определенное мнение о соотношении надзора и контроля, высказывает: "Мы к понятию надзор - относимся как к одной из форм контроля, т.е. контроль соотносится с надзором как общее и частное, целое и единично. В целом контроль, считаем, реализуется, как правило, в следующих формах: проверка (различные ее виды), ревизия, инспектирование и надзор"³. Однако в другом исследовании, которое рассматривало проблемы обеспечения государственного контроля на законодательном уровне, автор апеллирует терминами "контроль" и "надзор" как равнозначными⁴.

Некоторые ученые указывают на равнозначность понятий «контроль» и «надзор», что приводит к трудностям их различия. Так, Л.А. Галанина отмечает что, трудности отличия контрольных полномочий от надзорных приводят к тому, что в законодательстве и юридической литературе разграничение контрольных и надзорных полномочий проводится иногда не четко, в связи с чем контрольные и надзорные органы в ряде случаев называют "контрольно-надзорными"⁵. В то же время сто-

¹ Шафранов А. Разграничение контрольной и надзорной деятельности в сфере исполнительной власти // Право и жизнь. 2006. № 1. URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n91.aspx>;

² Погодина Н.А., Карелин К.В. Указ. соч. С. 74;

³ Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля – стратегия сегодняшнего дня //2002. - СПС «КонсультантПлюс»;

⁴ Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. 2004. № 10. С. 17, 20–21.

⁵ Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М. 2001. С. 22.

ит отметить, что многие признаки контроля и надзора совпадают. К совпадающим признакам понятий относится отсутствие при осуществлении контроля и надзора необходимой организационной подчиненности, наличие специального объекта деятельности (нормативные акты, содержащие определенные требования, стандарты и т. д.); соблюдение требований нормативных актов, составляющих объект деятельности, организациями, гражданами, предоставление права для применения мер принуждения. При осуществлении деятельности органами контроля и надзора можно выделить также следующие сходства:

- органы контроля и надзора руководствуются и добиваются исполнения требований закона;
- основная цель их деятельности – обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- и органы контроля, и органы надзора осуществляют свою деятельность на основе принципа гласности;
- у органов надзора и контроля совпадают методы их деятельности: проведение проверок, получение объяснений, истребование и анализ документов, использование экспертных оценок.

Как отмечалось выше, существует мнение ученых относительно вопроса соотношения понятий контроля и надзора, указывающих на их самостоятельное значение, в том числе указывая на различия в понимании данных понятий. Одним из таких ученых является С.Г. Нистратов, который считает, что «надзор всегда имеет своим предметом законность, в то время как контроль – не только законность, но и целесообразность»¹.

Другие, Н.А. Погодина и К.В. Карелин, различают понятия контроля и надзора тем, что по сравнению с надзором, контроль преследует своей целью, помимо достижения законности и правопорядка, обеспечение эффективности и целесообразности, тогда как цель надзора - точное и неуклонное исполнение законов без оценки целесообразности принятых актов и совершенных действий. Обосновывая свою по-

¹ Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): Автореф. дисс.... канд. юрид. наук. Волгоград. 2012. С. 8.

зицию, они указывают, что осуществление надзора происходит со вмешательством государственного органа в текущую хозяйственную деятельность объекта надзора, и в отличие от контроля, в процессе имеется возможность для оценки соответствия деятельности управляемого объекта требованиям определенных норм законодательства, за неисполнение которых предусмотрено строгое наказание. Основное, по их мнению, различие понятий заключается в том, что надзор, являясь функцией управления имеет свою юридическую природу и сущность, а контроль помимо этого, еще может исполняться также и по иным неюридическим основаниям¹.

Обобщая, с учетом имеющихся в литературе мнений авторов, основные различия между понятиями надзора и контроля сводятся к тому, что:

– надзорные органы выполняют возложенные на них функции и полномочия в отношении тех субъектов, которые им организационно не подчинены; а контрольные органы – в основном в отношении организационно подчиненных, а также, в случаях предусмотренных законом, и в отношении неподчиненных объектов;

– при осуществлении контроля виновные лица могут привлекаться к дисциплинарной ответственности за нарушение требований закона, а при надзоре – к предусмотренной за выявленные нарушения административной ответственности, при этом органы надзора могут применять также меры политической ответственности;

– органы надзора проверяют соблюдение требований специального законодательства, тогда как органы контроля осуществляют проверку различных сторон деятельности подконтрольных объектов.

Например, Ю.М. Козлов, разграничивая понятия "надзор" и "контроль" отмечает, что при осуществлении надзора в отсутствии какого-либо подчинения надзорному органу проверяемого лица за нарушение установленных специальных норм применяется только административно-принудительные меры, в то время как при

¹ Погодина Н.А., Карелин К.В. Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 73–74;

осуществлении контроля могут применяться также и меры дисциплинарной ответственности. Аналогичное мнение высказано и другими авторами¹.

На основании приведенных выше научных взглядов и доводов, правовой доктриной сделан правомерный вывод о том, что надзор не является составной частью контроля, как и не является тождественным ему понятием, несмотря на то, что имеются аргументированные точки зрения ученых о тесной взаимосвязи сущностей надзора и контроля.

Изложенное в ч. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ понятие "государственного контроля (надзора)" содержит в себе элементы как контрольной деятельности, так и надзорной. Согласно определения, органы государственного управления осуществляют государственный контроль (надзор) по различным направлениям. К ним относятся: прогнозирование состояния исполнения обязательных требований хозяйствующими субъектами; анализ по выявлению возможных отклонений и нарушений обязательных требований; мониторинг по непрерывному сбору информации о соблюдении хозяйствующими субъектами законности; организация и проведение проверок хозяйствующих субъектов в установленные законом случаи; активное применение административных мер государственного принуждения, направленных на пресечение и устранение последствий выявленных нарушений.

Субъектами государственного контроля (надзора) могут выступать как органы исполнительной власти, так и другие органы и организации публичного управления, которые наделены или которым делегированы полномочия по осуществлению контрольно-надзорной деятельности. В силу главы 23 КоАП РФ, субъекты такого надзора уполномочены также на рассмотрение дел об административных правонарушениях, являясь, таким образом, субъектами административной юстиции.

В научной литературе содержатся различные предложения по законодательному закреплению понятий "государственный контроль" и "государственный надзор". По мнению С.М. Зырянова, следует принять специальный федеральный за-

¹ Козлов Ю.М. Административное право. М. 1999. С. 209–211;

кон об административном надзоре¹. Другой административист - С.М. Зубарев, считающий надзор видом контроля, предлагает в особенной части такого закона "отразить специфику осуществления основных видов государственного контроля, в том числе административного надзора"². По мнению М.А. Лапиной, понятие государственного контроля (надзора), единые материальные административно-правовые нормы по осуществлению контрольно-надзорных функций органами государственного управления должны быть зафиксированы в базовом федеральном законе о государственном контроле (надзоре) в Российской Федерации³.

В настоящее время государственный контроль (надзор) совмещает в себе внешний государственный контроль с элементами административного надзора в части применения таких мер административного принуждения, как меры предупреждения, пресечения, восстановления (с применением мер наказания в добровольно-принудительном порядке до принятия решения к привлечению к административной ответственности).

Целью государственного контроля (надзора) как одного из способов соблюдения законности подконтрольными субъектами является обеспечение безопасности личности, общества, государства и иных объектов контрольно-надзорной деятельности, надлежащего качества, продукции, выполнения работ, оказания услуг, в конечном итоге - улучшение качества жизни населения.

В то же время, при наличии закрепленного на законодательном уровне понятия "государственный контроль (надзор)", понятие "федеральный государственный земельный надзор" законодателем не дано. Однако, отсутствие данного определения не влияет на законность осуществления деятельности данным административным механизмом (инструментом). Сущность исследуемого понятия раскрыта законодателем через иные правовые понятия. Согласно Федерального закона РФ от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных пред-

¹ С.М. Зырянов. Административный надзор органов исполнительной власти: дис... д-ра юрид. наук. // М. - 2014;

² С.М. Зубарев. О соотношении понятий "контроль" и "надзор" в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 10. - С. 31-36.

³ М.А. Лапина. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Вестник финансового университета. - 2016. № 4. - С. 157;

принимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"¹ (далее по тексту - Закон № 294-ФЗ) контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации осуществляется на следующих уровнях: государственный контроль (надзор), включающий в себя федеральный государственный контроль (надзор) и региональный государственный контроль (надзор); и муниципальный контроль. Государственный земельный надзор в Российской Федерации осуществляется только на федеральном уровне, т.е. исключительно органами федеральной исполнительной власти.

Такой вывод следует из анализа понятий государственного земельного надзора, определенного п. 1 ст. 71 ЗК РФ, и федерального государственного контроля (надзора), определенного п. 2 абз. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ.

В соответствии с п. 2 абз. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ федеральный государственный контроль (надзор) представляет собой деятельность федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на всей территории Российской Федерации.

При этом, согласно п. 1 ст. 71 ЗК РФ государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, деятельность которых 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, гражданами требований законодательства Российской Федерации, за нарушение которых законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность, посредством организации и проведения проверок указанных органов, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением требований земельного законодательства, проведению анализа и прогнозированию состояния

¹ Российская газета. - 30.12.2008. - № 266.

исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности.

В целом определение государственного земельного надзора, закрепленное п. 1 ст. 71 ЗК РФ, соответствует общему определению государственного надзора, данного в п. 1 абз. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ, конкретизируя сферу государственного земельного надзора - осуществление контроля за соблюдением требований земельного законодательства, а также уточняя круг государственных органов, наделенных полномочиями по его осуществлению.

Однако, законодатель, определяя государственный земельный надзор в п. 1 ст. 71 ЗК РФ, не выделяет его в федеральный государственный надзор, что представлялось бы наиболее правильным и логичным подходом для его определения в структуре контрольно-надзорной деятельности, установленной Законом 294-ФЗ, а также Федеральным законом РФ "Об охране окружающей среды".

Разделение государственного надзора на федеральный государственный надзор и региональный государственный надзор осуществлено в ст. 65 Федерального закона РФ "Об охране окружающей среды", применительно к экологическому надзору. Это же разделение имеется и в области использования и охраны водных объектов (ст. 36 Водного кодекса РФ от 03 июня 2006 года № 74-ФЗ¹), в области охраны атмосферного воздуха (ст. 24 Федерального закона РФ от 04 мая 1999 года № 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха"²), в области надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (ст. 37 Федерального закона РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 "О недрах"³) и др.

В ст. 96 Лесного кодекса РФ от 04 декабря 2006 года № 200-ФЗ⁴ говорится о федеральном государственном лесном надзоре (лесная охрана), т.е. уже с уточнением вида государственного надзора в сфере лесной охраны (федеральный государственный лесной надзор (лесная охрана) осуществляется уполномоченными феде-

¹Собрание законодательства РФ. 05.06.2006. № 23. Ст. 2381;

²Российская газета. 13 мая 1999. № 91;

³Российская газета. 5 мая 1992. № 102;

⁴Собрание законодательства РФ. 11.12.2006. № 50. Ст. 5278.

ральным органом исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ в рамках переданных полномочий Российской Федерации по осуществлению федерального государственного лесного надзора (далее - органы государственного надзора) согласно их компетенции в соответствии с законодательством РФ в порядке, установленном Правительством РФ).

Принимая во внимание указанные факты, следует обоснованный вывод о наличии несоответствия между уровнем осуществления государственного экологического и уровнем земельного надзора (т.е. государственный земельный надзор осуществляется на федеральном уровне, тогда как государственный экологический надзор осуществляется на двух уровнях: на федеральном и региональном). Многие авторы указывают на это организационное несоответствие как одну из причин низких показателей осуществления деятельности органами государственного земельного надзора. К примеру, Н.М. Заславская указывает на консолидацию всей сферы государственного земельного надзора исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти как одну из причин малой его эффективности, когда как доказано на практике, что эффективнее было бы осуществлять государственный земельный надзор с помощью не только федеральных органов исполнительной власти¹.

Е.В. Бутылина предлагает, в целях устранения такой коллизии, повышения показателей работы системы надзорных органов в сфере земельных отношений, наделить органы исполнительной власти субъектов РФ полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора на региональном уровне, объектом которого станут земли, находящиеся в собственности субъекта РФ, а также земельные участки с расположенными на них объектами хозяйственной деятельности, которые в рамках государственного экологического надзора являются поднадзорными субъектам РФ².

Кроме того, обоснованно предложить уточнить и конкретизировать легальное определение государственного земельного надзора, закрепленного в ст. 71 ЗК РФ, в

¹ Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы. Экологическое право. 2015. № 3. (Консультант Плюс);

² Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль. М. 2015. С. 11.

соответствии с подвидами государственного экологического надзора как "Федеральный государственный земельный надзор".

Исходя из общего понятия государственного земельного надзора можно выделить его цели, принципы и задачи.

Целью государственного земельного надзора является сохранение земли как природного ресурса, основы жизни и деятельности граждан, организация и проведение которого осуществляются в соответствии с принципами законности, презумпции невиновности, невмешательства в деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении ими предпринимательской деятельности.

Задачей государственного земельного надзора является 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, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

В связи с этим, для выполнения поставленных перед надзорными органами указанных задач, согласно п. 6 Положения о государственном земельном надзоре, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 02 января 2015 года № 1¹, государственный земельный надзор осуществляется в форме: организации и проведения 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 РФ предусмотрена административная и иная ответственность (далее - плановые и внеплановые проверки); наблюдения за исполнением требований земельного законодательства, проведения анализа и прогнозирования состояния исполнения требований

¹ Собрание законодательства РФ. № 2. 12.01.2015. Ст. 514.

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.

Важной и одной из отличительных черт государственного земельного надзора является то, что контроль в рамках исследуемого надзора осуществляется за теми требованиями, за нарушение которых законодателем предусмотрена административная и иная ответственность, т.е. за определенными конкретными требованиями земельного законодательства, а не за всеми.

Согласно п. 2 абз. 1 ст. 2 Закона № 294-ФЗ, порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности устанавливается положением о виде федерального государственного контроля (надзора), которое утверждается Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации в соответствии с настоящим федеральным законом и другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними административными регламентами. Положением, в котором установлен порядок осуществления федерального государственного земельного надзора, является Положение о государственном земельном надзоре, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 02 января 2015 года № 1¹ (далее по тексту - Положение о государственном земельном надзоре).

Учитывая межотраслевой характер использования земельного фонда, функции федерального государственного земельного надзора распределены между федеральными органами исполнительной власти. В соответствии с вышеуказанным Положением о государственном земельном надзоре, а также п. 2 ст. 71 ЗК РФ, органами государственного земельного надзора, уполномоченными на то Правительством РФ, являются:

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр);

¹ Собрание законодательства РФ. - № 2. - 12.01.2015. - Ст. 514;

- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор);

- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами (Росприроднадзор),

компетенция которых разграничена данным постановлением¹.

Положение о государственном земельном надзоре значительно расширяет объекты, связанные с государственным федеральным земельным надзором, и предоставляет возможность осуществлять проверки уполномоченными на то органами исполнительной власти в рамках государственного земельного надзора не только земельных участков, но также земли не разграниченные на земельные участки, в том числе и тех, которые не поставлены на кадастровый учет на определенной территории.

При определении сущности государственного федерального земельного надзора важными также являются вопросы о соотношении понятий "земельный контроль" и "земельный надзор", о соотношении государственного экологического надзора и государственного земельного надзора.

Рассматривая вопросы соотношения вышеназванных понятий в области земельных отношений, А.П. Анисимов и А.Я. Рыженков, приходят к выводу, что правовые понятия "контроль" и "надзор" выполняют по отношению к государственному регулированию земельных отношений разные функции. Однако, по этому вопросу в юридической науке отсутствует единая позиция².

По мнению Е.А. Галиновской уполномоченные федеральные органы государственной власти, осуществляя государственный земельный надзор (контроль), отслеживают соблюдение собственниками земельных участков, землевладельцами и землепользователями конкретных установленных законодательно требований в области охраны земель³. М.С. Студеникина считает, что передача федеральными орга-

¹ С.А. Боголюбов, А.И. Бутовецкий, Е.Л. Ковалева и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект. 2017. 784 с.:

² Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: Монография. М.: Новый индекс. - 2012. - С. 87.

³ Галиновская Е.А. Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка // Журнал российского права. 2014. № 1. С. 44;

нами некоторых полномочий по осуществлению государственного контроля и надзора за исполнением требований законодательства, в том числе и земельного, субъектам Федерации, повлечет за собой определенные проблемы¹. О.В. Воронцова отмечает необходимость в принятии целого ряда административных регламентов, которыми будет урегулировано взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с органами муниципального контроля в рамках осуществления муниципального земельного контроля. Такие подходы к вопросу о соотношении земельного надзора и контроля, по ее мнению, представляются необоснованными и противоречащими нормам действующего земельного законодательства².

В доктрине экологического и земельного права в части соотношения государственного экологического надзора и государственного земельного надзора отсутствует единая позиция. Например, Л.А. Тихомирова считает, что по своей структуре государственный экологический надзор представляет собой комплексный вид надзорной деятельности, состоящей из нескольких видов надзора, включая государственный земельный надзор³. В свою очередь, Н.В. Кичигин разделяет экологический и природоресурсный, в том числе земельный, контроль (надзор)⁴. В этом случае автор фактически выделяет природоохранный и природоресурсный контроль, противопоставляя их друг другу.

Представляется, что ответ на вопрос о соотношении государственного экологического и земельного надзора лежит в плоскости признаваемого большинством представителей доктрины экологического права комплексного подхода к пониманию экологических отношений, возникающих в сфере взаимодействия общества и природы и включающих соответственно природоохранные и природоресурсные отношения⁵. Исследуя деятельность контрольно-надзорных органов в экологической

¹ Студеникина М.С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: история, современность, перспективы развития // Административное право и процесс. 2014. № 9. С. 43;

² Воронцова О.В. К вопросу об экологических функциях органов местного самоуправления (на примере Республики Коми) // Административное и муниципальное право. 2014. № 10 (82). С. 1091.

³ Тихомирова Л.А. Технологический надзор в Российской Федерации: проблемы правоприменения. СПС "Консультант Плюс". 2013;

⁴ Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). Монография. М., 2012. С. 17-23;

⁵ См. например: Боголюбов С.А., Сулейменов М.К. Экологическое право - интегрированная отрасль. Проблемы экологического права. Диалог. // Экологическое право. 2014. № 4, С. 32-38; Бринчук М.М. Экосистемный подход в

сфере в системе указанных общественных отношений, можно с уверенностью признать, что законодателем обоснованно включен в состав государственного экологического надзора государственный земельный надзор (в т.ч. состоящего из вышеуказанных природоохранных и природоресурсных блоков). В то же время выделение государственного земельного надзора в природоресурсном блоке государственного экологического надзора является обоснованным и целесообразным.

При исследовании соотношения государственного экологического и земельного надзора представляются важными позиции ученых о публичности экологического контроля (надзора). Так, Н.В. Кичигин высказывает мнение о государственном экологическом надзоре как о разновидности публичного надзора¹. Автор, приходя к данному выводу, выделяет следующие признаки публичного экологического контроля (надзора): надведомственный характер, поскольку под него подпадают объекты, не подведомственные органам публичного экологического контроля (надзору) или не принадлежащие им на праве собственности; его осуществление органами государственной власти, которые определены в нормативных правовых актах и наделены компетенцией; обязательность решений органов публичного экологического контроля (надзора); регламентированность процедуры его осуществления; действие принципа: "запрещено все, что не разрешено законом"; финансирование за счет бюджетных средств, целевых бюджетных фондов, иных не запрещенных законодательством источников"².

Комплексное исследование контрольно-надзорной деятельности в сфере земельных отношений как составляющей экологического контроля (надзора) позволяет на основе указанного научного мнения, которое представляется обоснованным, сделать вывод о публичности государственного земельного надзора.

Современное понимание в научной среде и разделение на законодательном уровне земельного надзора и контроля в настоящее время вызвано процессами, ко-

праве// Экологическое право. 2008. № 1. С. 6-14; Он же. Комплексность в экологическом право// Экологическое право. 2004. № 6. С. 19-28 и др.;

¹ Кичигин Н.В. Указ.соч. С. 50.

² Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). С. 47-48;

торые произошли в связи с изменениями контрольно-надзорной деятельности и правовом регулировании в области земельных отношений.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы, требующие внимания при рассмотрении сущности федерального государственного земельного надзора:

- отсутствие легального определения федерального государственного земельного надзора;

- наличие несоответствия между уровнями государственного экологического и государственного земельного надзоров;

- отсутствие в доктрине экологического и земельного права единой позиции о соотношении государственного экологического надзора и государственного земельного надзора;

- наличие различных ученых точек зрения о соотношении понятий "надзор" и "контроль".

Выявленные допущения влияют на ослабление эффективности контрольно-надзорной деятельности в области земельных отношений при осуществлении уполномоченными на то органами предусмотренных законом надзорных мероприятий и процедур.

При этом только путем законотворческой инициативы по внесению изменений в существующие нормативные и подзаконные правовые акты в области земельного и экологического надзора, приведения их в соответствие с единой позицией законодателя, устранения имеющихся в них явных и выявленных противоречий, можно будет исключить имеющиеся в настоящее время разногласия в области исследуемого понятия.

1.2 Правовое регулирование государственного земельного контроля (надзора)

В теории юридической науки обозначено, что административно-правовое регулирование представляет собой целенаправленное воздействие комплекса специфических правовых средств на общественные отношения, возникающие в административно-правовой сфере, в целях обеспечения интеграции (согласованности, взаимосвязи) и защищенности (охраны, защиты) публичных и частных административных прав и законных интересов - прав и законных интересов физических лиц и организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, реализуемых в административно-правовой сфере¹.

В целях обеспечения законности, соблюдения прав и свобод гражданина и человека в сфере земельных отношений, применяются такие правовые способы, как государственный надзор и муниципальный контроль.

Государственный земельный надзор традиционно осуществляется путем организации и проведения проверок, а также путем принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений и (или) устранению последствий выявленных нарушений. Кроме того, земельный надзор включает в себя такие элементы, как систематическое наблюдение за исполнением требований земельного законодательства, прогнозирование и анализ состояния исполнения данных требований.²

Под муниципальным земельным контролем законодатель определяет деятельность органов местного самоуправления по контролю за соблюдением органами государственной власти, органами местного самоуправления, индивидуальными предпринимателями, юридическими лицами и гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации, законодательства субъекта Российской Федерации, за нарушение которых предусмотрена административная и иная ответственность законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации (п. 1 ст. 72 Земельного кодекса РФ).

¹Административное право России: Учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е.В. Гвоздева. // М.: Юрайт, - 2016. - С. 26.

²Липски С.А. Государственный земельный надзор в системе экологического надзора: организационно-правовые аспекты // Правовые вопросы строительства. - 2015. - N 1. - С. 12 - 16.

Государственный земельный надзор, согласно ч. 2 ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» как известно является составной частью государственного экологического надзора. До принятия Государственной Думой Федерального закона от 18 июля 2011 года № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹, вступившим в силу с 01 августа 2011 года которым были внесены ряд важных изменений в законодательные акты, в том числе ст. 71 ЗК РФ и ч. 2 ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», земельный контроль преобразился в земельный надзор.

Необходимо отметить, что продолжительное время, с момента введения законодателем понятия государственный надзор действовали положения закона, ему противоречащие. Ряд подзаконных актов, регулирующих вопросы государственного надзора изданы гораздо позднее.

Доктрина в 2013 году подвергла критике подход законодателя в правовом регулировании земельного надзора. Так, Винокуров А.Ю. отметил ряд противоречий, не позволяющих считать осуществляемый государственный земельный надзор функцией, обладающей должными признаками легитимности: он обратил внимание, в том числе и законодателя на отсутствие изменений в ст. 23.21 и п. 29 ч. 2 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ² действие в неизменном виде постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 689³, которым утверждено положение о государственном земельном контроле, а также на то, что функциональные Положения о Россельхознадзоре не приведены в соответствие с требованиями Закона № 294-ФЗ.

Законодательное и подзаконное сопровождение государственный земельный контроль (надзор) получил гораздо позднее. В частности, законодатель предпринял попытку преобразить постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 года №

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4590

²Российская газета. - 31.12.2001. - № 256

³ Российская газета. - 23.11.2006. - № 263 (утратил силу)

689 «О государственном земельном контроле» путем принятия постановления Правительства РФ от 05 июня 2013 года № 476 «О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹, которым наименование «контроль» заменил словом «надзор», а в 2015 признал его утратившим силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 02 января 2015 года № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре». Порядок осуществления государственного земельного надзора регламентирован в действующем положении о государственном земельном надзоре, приведен исчерпывающий перечень федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор, а также приведен исчерпывающий перечень установленных сфер деятельности по осуществлению ими земельного надзора. Более года с момента принятия Закона № 294-ФЗ понадобилось законодателю, чтобы закрепить в положении о Росреестре полномочие осуществлять земельный надзор.

Государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль являются способами обеспечения законности и дисциплины в сфере земельных отношений.

Правовое регулирование контроля (надзора) осуществляется значительным кругом источников различной юридической силы. Наиболее важными среди них можно назвать следующие: ЗК РФ, Закон № 294-ФЗ, Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В круг нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения в Российской Федерации, также входят Конституция РФ² и международные договоры РФ.

Значительное место среди нормативных документов, регулирующих государственный земельный контроль (надзор) является ЗК РФ.

Контрольно-надзорные полномочия в сфере землепользования могут осуществлять наряду с государственными органами (государственный земельный

¹ Собрание законодательства РФ. - 17.06.2013. - № 24. - Ст. 2999

² Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 4. - Ст. 445

надзор), также муниципальные органы и общественные организации, что закреплено в Земельном кодексе Российской Федерации.

С 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, который урегулировал большую часть проблемных вопросов в данной сфере:

- с указанного момента, права лиц, уполномоченных осуществлять государственный земельный надзор, стали определены непосредственно Земельным кодексом Российской Федерации, а не подзаконным актом, как было ранее;

- решены вопросы организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства;

- введена новая форма наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административное обследование объекта земельных отношений, предполагающая исследование состояния объекта земельных отношений и способов его использования, опираясь на информацию, содержащуюся в государственных и муниципальных информационных системах, общедоступных и открытых информационных ресурсах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, архивных фондах, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными и другими методами;

- получили нормативное регулирование вопросы взаимодействия при осуществлении государственного земельного надзора (Росреестр и другие федеральные органы) и муниципального земельного контроля. Теперь, если выявлены нарушения земельного законодательства при муниципальном земельном контроле, копия соответствующего акта направляется в орган государственного земельного надзора, который, в свою очередь в срок, составляющий пять дней принимает одно из следующих решений: о возбуждении дела об административном правонарушении или об отказе в таком возбуждении.

¹Российская газета.-23.07.2014. - № 163

Урегулирование этих вопросов в законе, тем не менее, требует их дальнейшей конкретизации в подзаконных актах.

Так, Закон № 294-ФЗ выделяет такие группы землепользователей как, граждане, юридические лица, индивидуальные предприниматели, органы местного самоуправления. Однако в п. 1 ст. 71.1 ЗК РФ законодатель говорит о плане, а не планах. В то время как целесообразней, следуя логике законодателя, дифференцировать планы по группам землепользователей.

Введение новой формы наблюдения за исполнением требований земельного законодательства - административного обследования - требует определения соотношения таких обследований с традиционно осуществляемыми проверками, а также установления четких критериев (юридических фактов), когда будут проводиться административные обследования земельных участков.

Несмотря на очевидные положительные характеристики административного обследования, такие как экономия денежных средств при возможности наблюдения за большими площадями и возможность ее проведения без предварительного уведомления землепользователей тем самым последние не отвлекаются от хозяйственной деятельности. Вместе с тем существует юридически не урегулированный нюанс.

На основании п. 2 Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2015 №251¹, проведение административного обследования объектов земельных отношений должностными лицами осуществляется без взаимодействия с правообладателями объектов земельных отношений и доступа указанных должностных лиц на обследуемые объекты земельных отношений.

В то же самое время, при административном обследовании объектов земельных отношений проводится исследование состояния объектов земельных отношений и используются результаты агрохимического, почвенного, экологотоксикологического, фитосанитарного обследований. Однако, стоит отметить, что получение результатов таких обследований невозможно без согласования с правообладателем земельного участка. В противном случае может иметь место нарушение

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, - 30.03.2015. -. № 13. - Ст. 1937

ние должностными лицами норм действующего законодательства, защищающего права собственности от несанкционированного проникновения на земельный участок, а также открывается возможность для превышения должностными лицами своих должностных полномочий.

При составлении ежегодных планов проведения плановых проверок соблюдения земельного законодательства Российской Федерации используются результаты административного обследования объектов земельных отношений. На ряду с этим полученные результаты административного обследования объекта земельных отношений подлежат опубликованию органом государственного земельного надзора, осуществившего такое административное обследование на официальном сайте указанного органа с обязательным соблюдением ограничений, установленных действующим законодательством Российской Федерации, в том числе связанных с защитой персональных данных.

Таким образом правообладатель земельного участка может не узнать о том, что в отношении его земельного участка было проведено административное обследование и о его результатах, в том числе и по причине отсутствия технической возможности отслеживать информацию в сети Интернет. Тем самым, он лишен возможности подготовиться к предстоящей проверке, и устранить признаки выявленного нарушения, в том числе избежать возможной административной ответственности, налагаемой по результатам плановой проверки.

В связи с этим целесообразно, в случае выявления по результатам обследования земельного участка признаков нарушений земельного законодательства, состав которых предусмотрен административным законодательством и/или субъект может быть подвергнут иной ответственности - направлять таким правообладателям уведомление в письменном виде посредством почтовой связи.

Кроме того, законодателю необходимо урегулировать вопрос взятия образцов почвы для обследования.

Согласно содержанию законоположений земельного законодательства, осуществление государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивиду-

альных предпринимателей, граждан должны применяться нормы Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных ЗК РФ.

Согласно п.п. 31 п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль как вид государственного контроля (надзора) имеет свои особенности в части организации и проведения проверок. На законодательном уровне установлено разрешение устанавливаться другими федеральными законами предмет, вид, основания проведения проверок, периодичность и срок их проведения, уведомления о проведении внеплановых выездных проверок и согласование проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Приведенное положение является новым. Оно введено в Закон № 294-ФЗ Федеральным законом от 21 июля 2014 года № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а вступило в силу с 01 января 2015 года. Необходимо отметить, что данной новелле предшествовали соответствующие поправки, введенные в ЗК РФ и другие нормативные правовые акты.

Законом № 294-ФЗ установлен порядок организации и проведения проверок, срок проведения проверки, порядок оформления результатов проверки, права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защита их прав и многое другое.

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

В качестве одной из основных задач государственной политики по управлению земельным фондом определено обеспечение охраны природы и окружающей среды.¹

На основании п. 2 ст. 65 Федерального закона РФ «Об охране окружающей среды» государственный экологический надзор осуществляется уполномоченными

¹ Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 03 марта 2012 года № 297-р (в ред. от 28.08.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. - 19.03.2012. - № 12. - Ст. 1425.

федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Полномочия федеральных органов исполнительной власти по федеральному государственному экологическому надзору могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».¹

Вопросы пользования, владения и распоряжения недрами и землей, водными и другими природными ресурсами; административное, административно-процессуальное, семейное, трудовое, жилищное, водное, земельное, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды, о недрах, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что закреплено в Конституции Российской Федерации.

Между тремя нижеприведенными федеральными органами исполнительной власти: Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр), Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор), Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), а также их территориальные органы распределены функции государственного земельного надзора. Сфера деятельности Росреестра охватывает такие организационно-правовые аспекты землепользования как недопущение самовольного занятия земельных участков, их использование без правоустанавливающих документов, сохранности межевых знаков границ земельных участков, соблюдение целевого назначения земель и тому подобное. Деятельность же Росприроднадзора охватывает природоохранные аспекты землепользования такие как выполнение обя-

¹ Собрание законодательства РФ. - 18.10.1999. - № 42. - Ст. 5005

занностей по рекультивации земель требований и обязательных мероприятий по улучшению земель их охране от негативных процессов, включая процесс эрозии, контроль за использованием земельных участков в прибрежных полосах водных объектов и водоохраных зонах и тому подобное. Россельхознадзор осуществляет соблюдение на землях сельскохозяйственного назначения (и на земельных участках сельскохозяйственного использования в составе земель поселений) требований по предотвращению перемещения, уничтожения и самовольного снятия плодородного слоя почвы, выполнение мероприятий по сохранению и воспроизводству плодородия земель сельскохозяйственного назначения, порчи земель в результате нарушения правил обращения с агрохимикатами, пестицидами или иными опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами и отходами производства и потребления.¹

В рамках административной реформы продолжительное время обсуждается вопрос о том, как снизить со стороны государственных контрольных и надзорных органов давление на бизнес и одновременно не ослабить деятельность государства по обеспечению общественной и национальной безопасности.

В этой связи руководством страны было принято решение о реформировании сферы контрольно-надзорной деятельности. В нормативно-правовом регулировании государственного контроля (надзора) немаловажную роль играют ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию.

Президент Российской Федерации в своих ежегодных посланиях представительному и законодательному органу Российской Федерации не раз отмечал, что бизнес испытывает избыточное внимание со стороны разного рода контролеров. Контрольная работа нужна, но работа по изменению принципов деятельности контрольно-надзорных структур должна быть продолжена.² В 2016 году Президент Российской Федерации в своем послании Федеральному Собранию от 01.12.2016 обратил внимание парламента Российской Федерации на то, что в работе контрольно-надзорных органов нужно ускорить внедрение подхода, основанного на оценке рис-

¹ см. Положение о государственном земельном надзоре

² "Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию": Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. - 13.12.2013. - № 282

ков, что позволит существенно снизить число проверок, повысить их результативность. Путин В.В. отметил, что надзорные органы должны заниматься не только выявлением нарушений, но и профилактикой не формально, а содержательно, оказывать консультативную помощь предпринимателям, особенно тем, кто только начинает свое дело.

Прозрачность в работе контрольно-надзорных органов повышается с 2017 года и этому способствует открытый доступ к данным о том, кто, кого, как часто проверяет, какие результаты получены. Таким образом на каждый факт нарушения прав предпринимателей со стороны контролеров возможно будет оперативно реагировать.

Президент Российской Федерации отметил: «Надо отменять инструкции, которые никак не влияют на качество услуг, обеспечение безопасности граждан, но при этом по рукам и ногам связывают бизнес»¹.

Распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. N 559-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 гг. (далее – план мероприятий)

Реализация плана мероприятий направлена на повышение результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе посредством внедрения в деятельность контрольно-надзорных органов риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Риск-ориентированные стратегии особенно широко применяются в таких государствах, как США, Великобритания, Австралия и Канада.

Необходимо отметить, что мировая практика использования методов оценки риска подтверждает эффективность в достижении цели повышения уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти, а также цели снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности. Более того, использование методов оценки риска

¹Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01 декабря 2016 года // Парламентская газета. - 02-08.12.2016. - № 45

позволяет с наибольшей точностью учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг.

Правительство Российской Федерации в сфере земельного надзора работает в направлении совершенствования порядка осуществления государственного земельного надзора в части разграничения компетенции уполномоченных органов при осуществлении государственного земельного надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о обязательном использовании земельных участков, предназначенных для жилищного или иного строительства, огородничества и садоводства, недопущении самовольного занятия земельных участков.¹

Предполагается, что реализация указанных выше мероприятий «дорожной карты», приведет к следующим результатам:

выявление и устранение дублирующих устаревших и избыточных обязательных требований, соблюдение которых учитывалось при проведении мероприятий по контролю;

утверждение, составление и размещение для каждого вида государственного контроля на официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, и их систематическое обновление;

размещение правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых учитывается при проведении контрольных мероприятий, и их постоянное обновление федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, на открытых и общедоступных ресурсах официальных сайтах в сети «Интернет».²

Стоит признать, что Правительство Российской Федерации оперативно отреагировало на последнее послание Президента Российской Федерации, адресованное Парламенту Российской Федерации, и 27 июля 2017 года, а также 08 сентября 2017

¹Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы: Распоряжение Правительства РФ от 01 апреля 2016 года № 559-р

²Там же.

года утвердило изменения, вносимые в положение о государственном земельном надзоре. В Положении о государственном земельном надзоре проявился ряд подпунктов, касающихся применения риск-ориентированного подхода в осуществлении государственного земельного надзора Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами, и Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору. К примеру, земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом РФ от 24 июля 2002 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»¹, подлежат отнесению к одной из категорий риска в соответствии с Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 года № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»². Теперь, к какой категории риска отнесен земельный участок зависит периодичность плановых проверок соответствующего федерального органа исполнительной власти и его территориальных подразделений.

Мартынов А.В. отметил, что применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора является принципиально новым механизмом, кардинально меняющим основные цели и задачи всей контрольно-надзорной деятельности государственных органов исполнительной власти³.

Существующая доктрина предлагает иной несколько подход при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий. Так, Осинцев Д.В. предложил снизить давление на организации следующим образом: «провести жесткую демаркацию объектов общего и специального надзора, в качестве предмета контроля (надзора) оста-

¹ Российская газета. - 27.07.2002. - № 137

²Собрание законодательства РФ. - 29.08.2016. - № 35. - Ст. 5326.

³Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. - 2016. - № 18. - С. 22 - 27.

вить преимущественно требования к безопасности экономической деятельности, сократить число применяемых норм КоАП РФ».¹

Представляется, что сокращение количества применяемых норм КоАП РФ приведет вместе с сокращением количества проверок к снижению уровня защищённости общественных отношений в рассматриваемой сфере контроля(надзора).

Внедрение риск-ориентированного подхода должно пройти проверку в реальных условиях, что позволит говорить о ее пользе и эффективности. Думается, в настоящее время, что это самый экономически целесообразный метод, позволяющий достигнуть поставленной цели: снизить количество проверок, одновременно повысив их результативность.

Необходимо подчеркнуть, что работу контрольно-надзорных органов необходимо оценивать не по числу выявленных нарушений, а по уровню безопасности общественных отношений, их защищенности в контролируемой сфере деятельности.

1.3. Организация проведения государственного федерального земельного надзора

Конституция РФ в ст. 72 относит к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; земельное законодательство.

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (п. 1 ст. 9 Конституции РФ).

¹Осинцев Д.В. Административное давление на бизнес-структуры: реалии и фантазии // Безопасность бизнеса. - 2017. - № 3. - С. 14 - 19.

Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

Высшая юридическая сила Конституции РФ обуславливает необходимость осуществления органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации постоянной и эффективной деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства, а также принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений в области земельных отношений.

На федеральном уровне органами на которые возложена обязанность осуществлять полномочия в области земельного надзора являются: Россельхознадзор, Росприроднадзор и Росреестр.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом РФ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения)", функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Россельхознадзор находится в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Указанный орган исполнительной власти осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы с привлечением уполномоченных и подведомственных ей организаций, которые аккредитованы и имеют ли-

цензии в установленной сфере деятельности, во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

В силу п.п. 5.1.2. п. 5.1 п. 5 Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом РФ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", в пределах своей компетенции.

Федеральный закон РФ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" регулирует отношения, в частности связанные с владением, пользованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, и не распространяет свое действие на относящиеся к землям сельскохозяйственного назначения садовые, огородные, дачные земельные участки, земельные участки, предназначенные для ведения личного подсобного хозяйства, гаражного строительства (в том числе индивидуального гаражного строительства), а также на земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества.

Возглавляет Россельхознадзор лицо (руководитель), назначаемое на должность и освобождаемое от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра сельского хозяйства Российской Федерации. В указанном порядке, также назначаются и заместители руководителя Россельхознадзора.

На руководителя Россельхознадзора возложена персональная ответственность за осуществление возложенных на Россельхознадзор полномочий.

Согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона РФ от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ "О системе государственной службы Российской Федерации"¹, правовое положение руководителя Россельхознадзора как федерального государственного служащего, а также ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров установлен

¹Собрание законодательства РФ. - 02.06.2003. - № 22. -Ст. 2063.

Федеральным законом от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹.

Заместители руководителя Россельхознадзора по должности одновременно являются главными государственными инспекторами Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

Руководитель Россельхознадзора осуществляет следующие полномочия:

- распределяет обязанности между своими заместителями;
- представляет Министру сельского хозяйства Российской Федерации:
 - а) проект положения о Россельхознадзоре;
 - б) предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов Россельхознадзора;
 - в) предложения о назначении на должность и об освобождении от должности заместителей руководителя Россельхознадзора;
 - г) предложения о назначении на должность и об освобождении от должности руководителей территориальных органов Россельхознадзора;
 - д) проект ежегодного плана и прогнозные показатели деятельности Россельхознадзора, а также отчет об их исполнении;
 - е) предложения по формированию проекта федерального бюджета в части финансового обеспечения деятельности Россельхознадзор;
 - ё) предложения о представлении к награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, Почетной грамотой Правительства Российской Федерации, к поощрению в виде объявления благодарности Президента Российской Федерации, объявления благодарности Правительства Российской Федерации, о награждении ведомственным знаком отличия Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, дающим право на присвоение звания "Ветеран труда", работников центрального аппарата Службы, ее территориальных органов и подведомственных организаций, а также других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере;

¹ Российская газета. - 31.07.2004.- № 162

- назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата Россельхознадзора и заместителей руководителей ее территориальных органов;

- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Россельхознадзоре;

- утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Россельхознадзора в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда и численности работников, смету расходов на содержание центрального аппарата Россельхознадзора в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

- утверждает численность и фонд оплаты труда работников территориальных органов Россельхознадзора в пределах показателей, установленных Правительством Российской Федерации, а также смету расходов на их содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

- в пределах своей компетенции издает приказы по вопросам, отнесенным к компетенции Россельхознадзора.¹

В подчинении Россельхознадзора находятся Территориальные органы Россельхознадзора (далее - Управление).

Управление создается для осуществления функций по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами при осуществлении государственного ветеринарного надзора, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом РФ «Об обороте

¹см. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 года № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. - 15.07.2004. - № 150.

земель сельскохозяйственного назначения», функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных (далее - закрепленная сфера деятельности), а также для реализации отдельных установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации задач и функций Россельхознадзора.

В положении об Управлении установлена территория осуществления полномочий в закрепленной сфере деятельности Управления, которая может распространяться на территории одного или более субъектов Российской Федерации.

Например, территория деятельности Территориального управления, расположенного в Тюменской области охватывает Тюменскую область, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа.

Управление осуществляет возложенные на него полномочия непосредственно и с привлечением уполномоченных и подведомственных Россельхознадзору организаций, которые аккредитованы и имеют лицензии в установленной сфере деятельности, во взаимодействии с другими территориальными управлениями Россельхознадзора, полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе, территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами в субъектах Российской Федерации.

Взаимодействие осуществляется в форме: планирования и реализации совместных мероприятий; подготовки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации; обмена информацией. Перечень форм взаимодействия является открытым.

Управление на территории, установленной в соответствии со схемой размещения, осуществляет государственный земельный надзор в отношении земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом РФ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" в пределах своей компетенции, в том числе надзор за:

- обеспечением защиты указанных земель от загрязнения их опасными химическими веществами, патогенами и экпатогенами;

- 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;

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

соблюдением требований, связанных с обязательным использованием земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом РФ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности;

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

- соблюдением обязанностей по рекультивации земель при осуществлении строительных, мелиоративных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;

- соблюдением предписаний, выданных должностными лицами Управления в пределах компетенции, по вопросам соблюдения требований земельного законодательства и устранения нарушений в области земельных отношений;¹

Необходимо отметить, что сфера государственного земельного надзора, закрепленная за Россельхознадзором и Территориальными органами Россельхознадзора не совпадает. Поэтому данную коллизию законодателю следует устранить путем добавления в п. 4 Положения о государственном земельном надзоре полномочие

¹Подпункт 8.1.4. пункта 8 Типового положения о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, утвержденный приказом Минсельхоза России от 04.10.2012 № 527 (Зарегистрировано в Минюсте России 08.02.2013 № 26921, «Российская газета», № 59, 20.03.2013.

Россельхознадзора по обеспечению защиты земель оборот которых регулируется Федеральным законом РФ "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" от загрязнения их опасными химическими веществами, патогенами и экопатогенами.

Управление федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору в Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам имеет следующую структуру: руководитель управления, два заместителя руководителя управления, помощник руководителя, семь надзорных отделов и три обеспечивающих отдела.

Примечательно, что положения об отделах управлений не приведены в соответствие с нормами действующего законодательства.

Так, положение о Ямало-Ненецком отделе Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам, утвержденное приказом руководителя Управления федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам от 02 июля 2009 года № 62-а/х¹ до настоящего времени не приведено в соответствие с нормами ЗКРФ (далее - Положение о Ямало-Ненецком отделе Управления).

Согласно Положению о Ямало-Ненецком отделе Управления, отдел до настоящего времени осуществляет контроль, а не надзор.

Сфера земельного контроля, приведенная в положении о Ямало-Ненецком отделе имеет свои особенности. Так, Ямало-Ненецкий Управления отдел осуществляет контроль за обеспечением защиты сельскохозяйственных угодий от загрязнения опасными химическими веществами, нефтепродуктами, патогенами и экопатогенами; выявляет и предотвращает необоснованный перевод земель сельскохозяйственного назначения в иные категории земель.

Согласно п. 3.28 Положения о Ямало-Ненецком отделе Управления, отдел осуществляет надзор за физическими и юридическими лицами, проводящими экс-

¹ http://ursn72.ru/files/dokumentyi_obschie/62-ah_polozhenie.pdf

пертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, до-
смотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов.¹

Отдел земельного надзора и организации контрольной деятельности Управле-
ния федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тюмен-
ской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам явля-
ется структурным подразделением Управления федеральной службы по ветеринар-
ному и фитосанитарному надзору по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Хан-
ты-Мансийскому автономным округам и осуществляет деятельность по надзору за
соблюдением земельного законодательства в отношении земель сельскохозяйствен-
ного назначения и по организации контрольной деятельности управления.

Осуществляет отдел деятельность на основе текущего и перспективного пла-
нирования (ежегодный план работы, утверждаемый руководителем управления), со-
четания единоначалия в решении вопросов служебной деятельности и коллегиаль-
ности при их обсуждении, персональной ответственности сотрудников за ненадле-
жащее исполнение возложенных на них должностных и отдельных поручений
начальника отдела. Необходимо отметить, что в Положении об Ямало-Ненецком от-
деле Управления не поименовано надзорное полномочие, введенное постановлени-
ем Правительства РФ от 15 декабря 2016 года № 1369 «О внесении изменения в По-
ложение о государственном земельном надзоре»² в Положение о государственном
земельном надзоре.

Не вызывает сомнения, что редакцию локальных нормативных актов отделов
Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-
Мансийскому автономным округам необходимо приводить в соответствие с норма-
ми действующего законодательства.

К функции отдела земельного надзора и организации контрольной деятельно-
сти Управления федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору
по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным

¹ там же.

²Собрание законодательства РФ. - 26.12.2016. - № 52 (Часть V). -Ст. 7638

округам относится проведение плановых и внеплановых мероприятий, административные обследования объектов земельных отношений, плановые рейдовые осмотры.

Необходимо отметить, что действующее законодательство, в частности Закон № 294-ФЗ и само рассматриваемое Положение не раскрывает понятие «плановые» и «внеплановые мероприятия», более того, данную терминологию федеральное законодательство не содержит. Полагается недопустимым использование неизвестной законодательству терминологии в локальных нормативных актах.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования, а также в пределах своей компетенции в области охраны окружающей среды, в том числе в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами (за исключением радиоактивных отходов) и государственной экологической экспертизы.

Росприроднадзор находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

В соответствии с принятыми положениями о Росприроднадзоре, служба по надзору построена по принципу единоначалия.

Так, возглавляет Росприроднадзор руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации.

Руководитель Федеральной службы по надзору в сфере природопользования несет персональную ответственность за осуществление возложенных на Росприроднадзор полномочий.

По представлению Министра природных ресурсов и экологии Российской Федерации Правительство Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей руководителя Росприроднадзора.

На руководителя Росприроднадзора, согласно Положению о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденному постановлением

Правительства РФ от 30 июля 2004 года № 400¹ возложено осуществление следующих полномочий:

- распределение обязанности между своими заместителями;
- руководитель Росприроднадзора представляет Министру природных ресурсов и экологии Российской Федерации:
 - а) проект положения о Росприроднадзоре;
 - б) предложения о предельной численности и фонде оплаты труда работников центрального аппарата и территориальных органов Росприроднадзора;
 - в) предложения о назначении на должность и освобождении от должности заместителей руководителя Росприроднадзора;
 - г) предложения о назначении на должность и освобождении от должности руководителей территориальных органов Росприроднадзора;
 - д) проект ежегодного плана и прогнозные показатели деятельности Росприроднадзора, а также отчет об их исполнении;
 - е) предложения по формированию проекта федерального бюджета в части финансового обеспечения деятельности Росприроднадзора;
 - ё) предложения о представлении к награждению государственными наградами Российской Федерации, Почетной грамотой Президента Российской Федерации, Почетной грамотой Правительства Российской Федерации, к поощрению в виде объявления благодарности Президента Российской Федерации, объявления благодарности Правительства Российской Федерации, о награждении ведомственным знаком отличия Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, дающим право на присвоение звания "Ветеран труда", работников центрального аппарата Росприроднадзора, ее территориальных органов и подведомственных организаций, а также других лиц, осуществляющих деятельность в установленной сфере;
- назначает на должность и освобождает от должности работников центрального аппарата Росприроднадзора и заместителей руководителей его территориальных органов;

¹ Собрание законодательства РФ. - 09.08.2004. - № 32. - Ст. 3347

- решает в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственной службе вопросы, связанные с прохождением федеральной государственной службы в Федеральной службе по надзору в сфере природопользования;

- утверждает структуру и штатное расписание центрального аппарата Росприроднадзора в пределах, установленных Правительством Российской Федерации фонда оплаты труда работников, смету расходов на ее содержание в пределах утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

- утверждает численность и фонд оплаты труда работников территориальных органов Росприроднадзора в пределах показателей, установленных Правительством Российской Федерации, а также смету доходов и расходов на их содержание в пределах, утвержденных на соответствующий период ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете;

- на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации издает приказы по вопросам, отнесенным к компетенции Росприроднадзора.

Правительство РФ, согласно его постановлению от 30 июля 2004 года № 400 разрешило Росприроднадзору иметь четырех заместителей руководителя, а в структуре центрального аппарата до восьми управлений по основным направлениям деятельности Росприроднадзора.

В настоящее время в структуре центрального аппарата в том числе имеется Управление государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, атмосферного воздуха и земельного надзора, в структуре которого функционирует отдел земельного надзора (далее - Управление).

К вопросу об организации деятельности Управления государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, атмосферного воздуха и земельного надзора, необходимо отметить следующее.

Согласно п. 1.1 Положения об управлении государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, атмосферного воздуха и земельного надзора Управление государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, атмосферного воздуха и земельного надзора, утвержденного приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 12 декабря 2016 года № 783¹, управление является структурным подразделением центрального аппарата Федеральной службы по надзору в сфере природопользования осуществляющим функции федерального государственного экологического надзора в области охраны атмосферного воздуха, использования и охраны земель (в пределах своих полномочий), использования и охраны водных объектов, морской среды, функции по планированию контрольно-надзорной деятельности в сфере компетенции Росприроднадзора, функции по координированию экологического нормирования и разрешительной деятельности в области охраны водных ресурсов и в области охраны атмосферного воздуха, функции по организации и координированию работ по ведению государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и подлежащих федеральному государственному экологическому надзору.

Управление, в частности осуществляет самостоятельно, организует и координирует исполнение территориальными органами Росприроднадзора функций по государственному земельному надзору в пределах полномочий Росприроднадзора. Более того, Управление осуществляет государственный земельный надзор в рамках Росприроднадзора.

Согласно типовому положению о департаменте Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по федеральному округу департамент является территориальным органом Росприроднадзора на соответствующей территории, а также региональные отделы, расположенные в городах.

Департамент является юридическим лицом

Департамент подчиняется центральному аппарату Росприроднадзора, осуществляет свою деятельность во взаимодействии с полномочными представителями

¹ СПС Консультант Плюс / документ опубликован не был

Президента Российской Федерации в федеральных округах, территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, иными организациями.

Начальник Департамента подчиняется руководителю Росприроднадзора и заместителям руководителя Росприроднадзора.

Департамент с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право по поручению центрального аппарата Росприроднадзора (по согласованию с центральным аппаратом Росприроднадзора) принимать участие в проведении проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, на основании приказов (распоряжений) о проведении проверок, изданных другими территориальными органами Росприроднадзора в том числе, находящимися в иных федеральных округах.¹

В семидесяти двух субъектах Российской Федерации расположены Управления Росприроднадзора в наименовании которых нет указания на то, что они территориальные, однако являются таковыми. Тюменская область не является исключением; в ней также осуществляет деятельность территориальный орган управления Росприроднадзора - Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Тюменской области (далее - управление по Тюменской области).

Деятельность управления по Тюменской области координируется и контролируется центральным аппаратом Росприроднадзора и Департаментом Росприроднадзора по Уральскому федеральному округу.

Управление по Тюменской области осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами других федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федера-

¹ Об утверждении типовых положений о территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования: Приказ Минприроды России от 28 марта 2016 года № 98 (Зарегистрировано в Минюсте России 21 апреля 2016 года № 41884) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 06.06.2016. - № 23

ции, органами местного самоуправления, общественными объединениями, иными организациями.

Управление по Тюменской области осуществляет в пределах своей компетенции федеральный государственный экологический надзор, включающий в себя государственный земельный надзор

Управление по Тюменской области возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Министром природных ресурсов и экологии Российской Федерации по представлению Руководителя Росприроднадзора в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

Руководитель управления подчиняется руководителю Росприроднадзора, заместителям руководителя Росприроднадзора и начальнику Департамента Росприроднадзора.

Руководитель управления организует его деятельность и несет персональную ответственность за выполнение Управлением возложенных на него полномочий.

Образование Управления, а также его реорганизация или упразднение осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, на основании Схемы размещения территориальных органов, утверждаемой Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации.¹

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (далее - государственная регистрация прав на недвижимое имущество), по оказанию государственных услуг в сфере осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по государственной кадастровой оценке, осуществлению федерального государственного

¹Положение об управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Тюменской области: утв. приказом Росприроднадзора от 24 августа 2016 года № 502 // Консультант плюс

надзора в области геодезии и картографии, государственного земельного надзора, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Росреестр находится в ведении Министерства экономического развития Российской Федерации.

Возглавляет Росреестр заместитель Министра экономического развития Российской Федерации - руководитель Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению Министра экономического развития Российской Федерации.

Руководитель Росреестра имеет заместителей, количество которых устанавливается Правительством Российской Федерации.

Перечень полномочий руководителя Росреестра установлен в Положении о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 01 июня 2009 года № 457.¹

В структуре центрального аппарата Росреестра создано Управление государственного геодезического и земельного надзора Росреестра (далее – Управление).

Одной из основных задач Управления является осуществление государственного земельного надзора и организация, координация и контроль за деятельностью территориальных органов в части выполнения ими полномочий по государственному земельному надзору, федеральному государственному надзору в области геодезии и картографии, государственному мониторингу земель.

Необходимо отметить, что до настоящего времени не внесены изменения в Положения об Управлении государственного геодезического и земельного надзора Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии,

¹ Собрание законодательства РФ. - 22.06.2009. -№ 25. -Ст. 3052.

утвержденный приказом Росреестра от 04 февраля 2015 года № П/42¹ в части функций, которые выполняет Управление.

Так, вопреки многочисленным изменениям, которые внесены в Положение о государственном земельном надзоре постановлением Правительства РФ от 12 марта 2016 года № 187 «О внесении изменений в Положение о государственном земельном надзоре»², перечень функций Управления, приведенный в подпунктах п. 10 Положения об Управлении государственного геодезического и земельного надзора Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, остался в неизменном виде.

В частности, до сих пор не исключен из положения об Управлении функция по надзору за соблюдением требований о наличии и сохранности межевых знаков границ земельных участков; не приведена в соответствие с названным постановлением Правительства редакция иных функций Росреестра.

Существование данного обстоятельства является нелогичным, поскольку Управление в своей деятельности руководствуется не только нормативно-правовыми актами, но и положением об Управлении (положением об отделах управления) (локальными нормативными актами), которыми регламентируется деятельность соответствующих структурных подразделений Росреестра.

Представляется, что в скором времени данное обстоятельство законодателем будет устранено.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 14 мая 2010 года № 178 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях»³, который, не смотря на изменения, внесенные в ст. 71 ЗК РФ, действует в неизменном виде с 2012 года исчерпывающий перечень должностных лиц, уполномоченных осуществлять государственный земельный контроль: руководитель Росреестра; заместитель руководителя Росреестра, к сфере ведения которого отнесено осуществление государственного земель-

¹ СПС Консультант Плюс / документ опубликован не был

² Собрание законодательства РФ. - 21.03.2016. - № 12. - Ст. 1666

³ Российская газета. - 15.07.2010. - № 154

ного контроля; руководитель структурного подразделения центрального аппарата Росреестра, его заместители, начальники отделов и их заместители, другие должностные лица Росреестра, осуществляющие государственный земельный контроль, в пределах своей компетенции; руководители территориальных органов Росреестра и их заместители, осуществляющие государственный земельный контроль, в пределах своей компетенции; начальники отделов территориальных органов Росреестра и их заместители, другие должностные лица территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющие государственный земельный контроль, в пределах своей компетенции. Равно как, в соответствии с КоАП РФ имеют право в пределах своей компетенции составлять протоколы об административных правонарушениях.

Лицами, осуществляющими административное обследование объектов земельных отношений, являются должностные лица органов государственного земельного надзора, уполномоченные на проведение плановых и внеплановых проверок соблюдения требований земельного законодательства Российской Федерации.

В ходе проведения административного обследования объектов земельных отношений должностным лицам предоставлена самостоятельность, то есть не требуется дополнительное разрешение и согласование на осуществление анализа полученной информации.

Более того, указанные должностные лица имеют право запрашивать у органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, являющихся операторами государственных и муниципальных информационных систем, владельцами архивных фондов, правообладателями полученной дистанционными методами информации, сведения, хранящиеся в указанных ресурсах и необходимые для проведения административного обследования объектов земельных отношений.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, в свою очередь, после получения запроса представляют, при наличии, запрашиваемые сведения посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия в течение 15 рабочих дней со дня получения соответствующего запроса или на бумажном носителе.

Перечень сведений, предоставляемых в порядке межведомственного электронного взаимодействия не является исчерпывающим.¹ В этой связи, считаем, что законодательно следует закрепить исчерпывающий перечень сведений в целях пресечения возможного злоупотребления правом со стороны должностных лиц.

¹см. Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений: Постановление Правительства РФ от 18 марта 2015 № 251 //Собрание законодательства РФ. -30.03.2015. - № 13. -Ст. 1937

2. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗЕМЕЛЬНОГО НАДЗОРА

2.1. Процедуры проведения мероприятий государственного федерального земельного надзора

Согласно п. 4 ст. 71 ЗК РФ, при осуществлении государственного земельного надзора в отношении субъектов проверки (органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан) следует применять положения Закона № 294-ФЗ, учитывая особенности, установленные ЗК РФ.

Как следует из п. 12 Положения о государственном земельном надзоре, в административных регламентах, которые разрабатываются и утверждаются в соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг"¹, устанавливаются сроки, а также последовательность проведения административных процедур при осуществлении органами надзора плановых и внеплановых проверок, в том числе порядок уведомления проверяемого лица о проведении в отношении него проверки.

В связи с чем, разрабатывая регламенты, федеральный орган исполнительной власти должен предусмотреть такие условия, которые приведут к повышению качества и результата работы при исполнении им государственных функций. К таким условиям можно отнести регламентирование административных процедур, избавление от излишних административных процедур, установление более коротких сроков

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. - 30.05.2011. - № 22. - Ст. 3169

исполнения государственной функции как в целом, так в отношении отдельно взятой административной процедуры при исполнении этой функции, установление ответственности за несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти при проведении административной процедуры, переход на осуществление определенных административных процедур с помощью электронных систем.

В настоящее время приняты следующие административные регламенты федеральных служб в сфере земельного надзора:

1. Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, утвержденный Приказом Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2015 года № 486¹ (далее - Административный регламент Росреестра);

2. Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора, утвержденный Приказом Министерства природных ресурсов и экологии РФ от 29 июня 2012 года № 191² (далее - Административный регламент Росприроднадзора);

3. Административный регламент исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения", утвержденный Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 27 декабря 2016 года № 591³ (далее - Административный регламент Россельхознадзора).

В Административном регламенте Росприроднадзора дано понятие административной процедуры, в соответствии с п. 21 которого, под ней понимается логиче-

¹ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 25.11.2015.

² Российская газета. - 23.01.2013. - № 12

³ Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 22.03.2017

ски обособленные последовательности административных действий при исполнении государственной функции.

Согласно данных административных регламентов, по каждой федеральной службе установлены соответствующие надзорные процедуры в рамках выполнения ими государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора, детально прописывается порядок проведения данных надзорных (административных) процедур, а также установлен порядок обжалования действий (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе государственного земельного надзора (контроля).

Так, исполнение государственной функции, связанной с федеральным земельным надзором, должностными лицами Росреестра включает в себя десять административных процедур, к которым относятся организация проведения плановой проверки, проведение документарной плановой проверки, проведение выездной плановой проверки, оформление результатов плановой проверки, организация проведения внеплановой проверки, проведение документарной внеплановой проверки, проведение выездной внеплановой проверки, оформление результатов внеплановой проверки, административное обследование объектов земельных отношений, принятие предусмотренных законодательством РФ мер по выявленным нарушениям (п. 27 Регламента).

Административным регламентом Россельхознадзора помимо административных процедур проводимых Росреестром предусмотрена так же сравнительно новая процедура "плановые (рейдовые) осмотры, обследования" (п. 30 Регламента).

Однако, в Административном регламенте Росприроднадзора определены лишь четыре административных процедуры: разработка ежегодного плана проведения плановых проверок; проведение плановых проверок; проведение внеплановых проверок; оформление результатов проверок (п. 21 Регламента).

Как видно, в рамках федерального земельного надзора проводимые уполномоченными на то федеральными службами имеются как общие административные процедуры, так и дополнительные, отличные от основных общих, надзорные процедуры.

Данные административные процедуры соответствуют требованиям п. 6 Положения о государственном земельном надзоре, которым установлено, что органы государственного земельного надзора:

организуют и проводят плановые и внеплановые проверки на вопрос соблюдения соответствующими поднадзорными лицами требований законодательства РФ, ответственность за нарушение которых предусмотрена административным и иным законодательством РФ;

систематически наблюдают за исполнением требований земельного законодательства, проводят анализ и прогнозируют состояние исполнения требований земельного законодательства РФ при осуществлении соответствующих лиц своей деятельности;

принимают в необходимых случаях предусмотренные законодательством РФ меры, направленные на предупреждение и (или) устранение последствий выявленных нарушений вследствие неправомерных действий участников земельных отношений.

При проведении административных процедур, перечень и порядок административных действий которых детально регламентированы соответствующими Административными регламентами федеральных служб, выделим основные правовые проблемы, возникающие и имеющие место быть в рамках контрольно-надзорных мероприятий.

1. Несоответствие оснований включения юридического лица, индивидуального предпринимателя, являющихся правообладателями земельных участков, в ежегодный план проведения плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предусмотренных Регламентами федеральных служб и Законом № 294-ФЗ.

Согласно п. 29 Административного регламента Росреестра (п. 32 Административного регламента Россельхознадзора, п. 1 ст. 9 Закона № 294-ФЗ), предметом плановой проверки является соблюдение в отношении объектов земельных отношений органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридиче-

скими лицами и индивидуальными предпринимателями, гражданами обязательных требований.

Проведение плановых проверок осуществляется в соответствии с планом, утвержденным в установленном порядке и подготовленным согласно требованиям постановления Правительства РФ от 30 июня 2010 года № 4889 "Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"¹. Ежегодно, уполномоченными органами исполнительной власти в области земельного надзора, а также их территориальными органами, разрабатываются и утверждаются в установленном порядке следующие планы:

- план проведения плановых проверок граждан;
- план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;
- план проведения проверок деятельности органов местного самоуправления;
- план проведения плановых проверок органов государственной власти.

На основании утвержденных уполномоченными территориальными органами исполнительной власти планов проведения проверок и плана проведения плановых проверок федеральных органов исполнительной власти соответствующим федеральным органом исполнительной власти формируется сводный план проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (п. 30 Административного регламента Росреестра, п. 33 Административного регламента Россельхознадзора).

Плановые проверки проводятся в следующих формах: документарной, выездной, документарной и выездной (п. 11 ст. 9 Закона № 294-ФЗ).

Органы местного самоуправления включаются в план проведения плановых проверок деятельности органов местного самоуправления в связи с истечением двухлетнего периода, который исчисляется со дня окончания проведения в отношении него последней плановой проверки.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. - 12.07.2010. - № 28. - Ст. 3706

В тоже время, физическое лицо, которое является правообладателем земельного участка, включается в ежегодный план проведения плановых проверок граждан в связи с истечением иного срока, который составляет три года со дня окончания проведения последней плановой проверки. В план проведения плановых проверок граждан включаются только физические лица-правообладатели земельных участков.

При этом орган государственной власти, во владении которого имеется земельный участок, включается в ежегодный план проведения плановых проверок органов государственной власти также в связи с истечением определенного периода времени, но с уточнением такого срока: для органов Росреестра в течение трех лет со дня окончания последней плановой проверки, для органов Россельхознадзора в течение двух лет со дня окончания последней плановой проверки¹.

Что касается таких субъектов земельных отношений, как юридическое лицо, или индивидуальных предприниматель, являющиеся правообладателями земельных участков, то они включаются в соответствующие ежегодные планы проведения плановых проверок по истечении трех лет со дня:

- 1) государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- 2) окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Более того, в соответствии с п. 8 ч. 3 ст. 9 Закона № 294-ФЗ в отличие от Административных регламентов федеральных служб, юридическое лицо или индивидуальный предприниматель подлежит включению в плановую проверку в ежегодный план проведения плановых проверок также в случае, если прошло три года с момента начала осуществления таким юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществ-

¹ см. например, п. 31 Административного регламента Росреестра, п. 34 Административного регламента Россельхознадзора, п. 29 Административного регламента Росприроднадзора.

ления им отдельных видов предпринимательской, требующего представления указанного уведомления.

Следовательно, в части оснований включения указанных субъектов (юридического лица, индивидуального предпринимателя, являющихся правообладателями земельных участков) в соответствующие ежегодные планы проведения плановых проверок, указанных в Регламентах федеральных служб, и оснований, предусмотренных Законом № 294-ФЗ, имеется явное несоответствие.

В то же время, следует отметить, что на ведение соответствующих реестров при внесении в них записей о начале осуществления отдельных видов экономической деятельности, уполномочены лишь три федеральных органа исполнительной власти.

Возникает вопрос о порядке получения сведений, необходимых для включения субъекта предпринимательской деятельности в план проведения проверок.

К сожалению, ни Закон № 294-ФЗ, ни иные правовые акты не раскрывают обозначенный вопрос. Представляется, что его решение возможно путем принятия нормативного акта, определяющего процедуру обмена информацией, либо посредством заключения соответствующих соглашений с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на ведение реестров, об уведомлениях о начале осуществления хозяйствующим субъектом отдельных видов экономической деятельности.

2. Наличие несоответствий положений Административных регламентов федеральных служб в части сроков проведения плановых проверок в отношении проверяемых лиц общим срокам, установленным Законом № 294-ФЗ и Положению о земельном государственном надзоре, с учетом внесенных изменений от 08 сентября 2017 г.

Говоря о периодичности плановых проверок, стоит отметить, что ранее, проверки осуществлялись один раз в три года, в соответствии со ст. 71.1 ЗК РФ, Положением о государственном земельном надзоре, Законом № 294-ФЗ.

В настоящее время, вступили в законную силу изменения с 21 сентября 2017 года на основании Постановления Правительства РФ от 08 сентября 2017 года №

1084 "О внесении изменений в Положение о государственном земельном надзоре"¹, в соответствии с которым уполномоченные на то федеральные исполнительные органы власти осуществляют государственный земельный надзор с применением риск-ориентированного подхода (п.п. 4.1, 4.2, 5.1, 5.2, 10.1, 10.2). В связи с чем п. 10.4, п. 4.3 Положения о государственном земельном надзоре установлена следующая периодичность проводимых плановых проверок при проведении проверок органами Росреестра и Россельхознадзора:

для земельных участков, отнесенных к категории среднего риска, - не чаще чем один раз в три года,

для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска, - не чаще чем один раз в пять лет,

в отношении земельных участков, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

Примечательно, что при проведении проверок органами Росприроднадзора п. 18 Положения о федеральном государственном экологическом надзоре, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 08 мая 2014 года № 426², установлена иная периодичность:

для земельных участков, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска, - один раз в год;

для земельных участков, отнесенных к категории высокого риска - один раз в два года,

для земельных участков, отнесенных к категории умеренного риска - не чаще чем один раз в пять лет,

в отношении объектов государственного надзора, отнесенных к категории низкого риска, плановые проверки не проводятся.

Однако, по состоянию на 01 октября 2017 г., административным регламентом Росреестра установлен общий срок плановой проверки в отношении проверяемого

¹ Собрание законодательства РФ. 18.09.2017. № 38. Ст. 5622

² Собрание законодательства РФ. - 19.05.2014. - № 20. - Ст. 2535

— субъекта (юридического лица, органа государственной власти, индивидуального предпринимателя, гражданина) не чаще чем один раз в три года (п. 23 Регламента).

— В административном регламенте Россельхознадзора также срок не изменен. Как следует из п. 23 данного регламента, плановая проверка в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя, гражданина проводится не чаще чем один раз в три года, при этом плановая проверка в отношении органа государственной власти, органа местного самоуправления - не чаще чем один раз в два года.

— Таким образом, в представленных примерах, сроки не соответствуют общим срокам Закона РФ № 294-ФЗ, равно как и не соответствуют Положению о земельном государственном надзоре с учетом вышеуказанных внесенных в него изменений.

— Для устранения данной проблемы, необходимо привести в соответствие вышеуказанные административные регламенты федеральных служб с содержанием Положения о государственном земельном надзоре. Это позволит предотвратить наличие правовых коллизий и судебных споров к проверяющим органам проверяемыми субъектами.

— В связи с чем, предлагается внести изменения в п. 1 ст. 71.1 ЗК РФ в части уточнения установления периодичности проведения плановых проверок, изложив его в следующей редакции: "Плановые проверки соблюдения требований земельного законодательства проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок (далее также в настоящей статье - ежегодный план), утвержденными органами государственного земельного надзора, в зависимости от присвоенной категории риска с периодичностью, установленной Положением о государственном земельном надзоре".

— Также стоит отметить, что существует позиция некоторых авторов, в соответствии с которой, в целях совершенствования федерального земельного надзора, необходимо внести коррективы в ст. 71.1 ЗК РФ в части изменения периодичности проведения плановых проверок путем сокращения периода между ними (проводить проверки не один раз в три года, как это было предусмотрено ранее, а один раз, к примеру, в два года), что позволит в случае выявления использования земель не по

их назначению или их неиспользования остановить и не допустить возникновение неблагоприятных последствий¹.

С учетом нововведений в части изменения срока проведения проверок с применением риск-ориентированного подхода, данные позиции ученых также имеют свое значение, так как сроки между проверками не были сокращены. Но насколько данный подход будет эффективным видно будет только через несколько лет применения его на практике.

3. Проблема - "Порядок исчисления сроков проведения выездной проверки".

Согласно п. 12. ст 9 Закона 294-ФЗ, а также Административных регламентов соответствующих федеральных служб (п. 43 административного регламента Росреестра, п. 47 административного регламента Россельхознадзора, п. 37 административного регламента Росприроднадзора) о проведении плановой орган государственного контроля (надзора) обязан уведомить проверяемое лицо не позднее чем за три рабочих дня до начала ее проведения. Нормами определен способ такого уведомления: уведомление отправляется адресату почтовым отправлением с уведомлением о вручении и (или) посредством электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты проверяемого лица, если такой адрес содержится соответственно в едином государственном реестре юридических лиц, едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей, Едином государственном реестре недвижимости либо ранее был представлен проверяемым лицом в орган государственного контроля (надзора), или иным доступным способом, обеспечивающим фиксирование извещения или вызова и его вручение адресату. Само по себе уведомление представляет собой копию распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) о начале проведения плановой проверки.

В рамках процедуры проведения и организации плановой проверки в соответствии с установленными требованиями руководитель (заместитель руководителя)

¹ Хусяйнова С.Г., Кагамлык М.Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2016. - № 2. - С. 93

проверяющего органа выносит Решение о проведении плановой проверки в форме Распоряжения о проведении плановой проверки.¹

При этом форма проведения проверки (документарная, выездная, документарная и выездная) определяется на стадии издания указанного распоряжения.

Вместе с тем п. 3 ст. 12 Закона № 294-ФЗ установлено, что выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора) документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае, если при документарной проверке невозможно оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

В свою очередь, нормативными правовыми актами РФ не регламентирован порядок исчисления сроков проведения выездной проверки в случае, если она проводится после проведения плановой документарной проверки, в ходе которой не представилось возможным произвести оценку соответствия деятельности проверяемого лица обязательным требованиям выездного мероприятия по контролю.

В связи с чем, Росреестром, с целью урегулирования порядка проведения выездной проверки территориальным органом Росреестра, рекомендовано все плановые проверки, предусматривающие оценку использования земельных участков, проводить в форме выездных проверок. Форму проведения внеплановых проверок выбирать исходя из целей и задач проверки. Проверки деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам предоставления земельных участков рекомендуется проводить в форме документарных проверок (п. 13 Приказа Росреестра от 03 мая 2017 года № п/0206 "Об обзоре обобщения и анализа федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии

¹ См., п. 38 административного регламента Росреестра, п.36 административного регламента Росприроднадзора, п. 42 административного регламента Россельхознадзора, ч. 1 ст. 14 Закона № 294-ФЗ.

правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля)¹ (далее - Обзор Росреестра от 03.05.2017 г.).

В то же время, согласно п. 14 Обзора Росреестра от 03.05.2017 г., в соответствии с п. 8 типовой формы распоряжения в распоряжении о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя указываются срок проведения проверки, а также даты ее начала и окончания.

В территориальных органах Росреестра сложилась противоречивая практика с трактовкой начала проведения проверки. В части территориальных органов дата, с которой следует приступить к проведению проверки, указанная в распоряжении (приказе) о проведении проверки, трактуется как дата, когда должны быть начаты выездные мероприятия по контролю (надзору).

В целях единообразного применения положения Закона № 294-ФЗ о сроках проведения проверок Росреестр отмечает, что при проведении выездной проверки территориальные органы Росреестра, в соответствии с ч. 8 ст. 7 Закона № 294-ФЗ, запрашивают и получают от иных органов государственной власти и органов местного самоуправления документы и информацию как при организации, так и при проведении проверки. Кроме того, в рамках выездной проверки помимо выездных мероприятий по контролю могут проводиться и предшествующие им мероприятия по контролю без выезда. Следовательно, дата начала проведения проверки может не совпадать с началом проведения выездных контрольных мероприятий.

Также при проведении надзорных проверок возникают случаи, когда при проведении проверок в отношении граждан зачастую выявляется, что гражданин, в отношении которого проводится проверка, зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя.

При этом, учитывая что субъектами проверок при осуществлении государственного земельного надзора могут выступать граждане и индивидуальные предприниматели, возникает вопрос о правомерности проведения проверки на основании распоряжения о проведении в отношении гражданина, который зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя.

¹ СПС Консультант Плюс / документ опубликован не был

В данном случае, необходимо отметить, что законных оснований для разделения имущества физического лица на имущество, принадлежащее ему исключительно как гражданину, и имущество, принадлежащее ему исключительно как индивидуальному предпринимателю, действующие нормативные акты не содержат (постановление Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 г. № 20-П¹). В свою очередь, получение статуса индивидуального предпринимателя не обособляет часть имущества гражданина, поскольку факт его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя не "создает" его как новое отдельное лицо с обособленным имуществом, а предпринимательская деятельность гражданина по-прежнему является деятельностью самого гражданина.

Таким образом, проверка, проводимая на основании распоряжения о проведении проверки в отношении гражданина, в случае выявления регистрации гражданина в качестве индивидуального предпринимателя, не прекращается и оценивается соблюдение требований законодательства при использовании земельного участка гражданином (без учета факта регистрации в качестве индивидуального предпринимателя) (п. 18 Обзора Росреестра от 03.05.2017 г.), что является логичным и обоснованным.

4. Отсутствие положений, предусматривающих выдачу заданий на проведение административных обследований объектов земельных отношений, в Правилах проведения административного обследования объектов земельных отношений.

В соответствии с ч. 1 ст. 8.3 Закона № 294-ФЗ административные обследования объектов земельных отношений, проводимые органами государственного надзора при осуществлении государственного земельного надзора, отнесены к мероприятиям по контролю. Такие мероприятия проводятся органом государственного контроля (надзора) без участия юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Так, в соответствии с положениями ч.2 и ч. 4 ст. 8.3 Закона № 294-ФЗ основаниями для проведения вышеуказанных мероприятий по контролю являются задания, утверждаемые руководителем или заместителем руководителя органа государствен-

¹ СПС Консультант Плюс

ного контроля (надзора). При этом порядок оформления и содержание заданий на проведение мероприятий по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органа государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, утверждается федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующих сферах государственного контроля (надзора).

В то же время, согласно ст. 71.2 ЗК РФ, порядок проведения административного обследования объекта земельных отношений в рамках систематического наблюдения за исполнением требований законодательства РФ утверждается Правительством РФ.

В свою очередь, Правила проведения административного обследования объектов земельных отношений, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 18 марта 2015 года № 251¹ (далее - Правила проведения административного обследования) не содержат положений, предусматривающих выдачу заданий на проведение административных обследований объектов земельных отношений.

В связи с чем, до внесения изменений в Правила проведения административных обследований, предусматривающих выдачу заданий на проведение административных обследований объектов земельных отношений, Росреестром в п. 23 Обзора Росреестра от 03.05.2017 г. указано, что административные обследования должностными лицами Росреестра должны проводиться в соответствии с Правилами проведения административных обследований без выдачи заданий. Данная позиция поддержана Минэкономразвития России в Письме Минэкономразвития России от 06.02.2017 г. № Д23и-518.

Кроме того, согласно п. 2 ст. 15 Закона № 294-ФЗ, осуществляя проверку, должностные лица органа государственного контроля (надзора) не имеют права проводить плановую или внеплановую выездную проверку, если при ее проведении отсутствует руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель (за исключением основания, предусмотренного подпунктом "б" п. 2

¹ Собрание законодательства РФ. - 30.03.2015. - № 13. - Ст. 1937

ч. 2 ст. 10 настоящего закона, а также проверки соблюдения требований земельного законодательства в случаях надлежащего уведомления собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков).

Обозначенное выше исключение (пп. "б" п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ) к основаниям для проведения внеплановой проверки относит поступившие в органы государственного контроля (надзора) обращения и заявления граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, сведения от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах, согласно которых причинен вред жизни, здоровью граждан, животным, растениям, природе, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Следовательно, во всех остальных случаях органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку организации при отсутствии ее руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя не вправе ввиду отсутствия на то законных оснований (см. , например, Решение Арбитражного суда Тюменской области от 4 мая 2017 г. по делу № А70-14426/2016¹). Несмотря на это, п. 53 Административного регламента Росреестра, предусмотрено, что плановая выездная проверка может быть проведена в отсутствие проверяемых лиц в случае их надлежащего уведомления. Данное обстоятельство свидетельствует о наличии неразрешенных противоречий в правовом регулировании при проведении проверок территориальными органами Росреестра.

Таким образом, отдельные положения Закона № 294-ФЗ являются основанием для совершения различных правонарушений со стороны субъектов предпринимательской деятельности и злоупотребления своим правом, что противоречит концептуальным положениям действующего законодательства².

¹ СПС Консультант Плюс

² Например, см. Решение Арбитражного суда Тюменской области по делу № А70-12284/2015 от 09.02.2016 г.: "...Доказательства того, что директору Общества указанное выше уведомление было вручено не 08.05.2015 г., а в другое время Обществу суду не представлено. Доводы о том, что указанная в уведомлении дата его получения

Учитывая, что Закон № 294-ФЗ был разработан в целях устранения административных ограничений при осуществлении субъектами предпринимательской деятельности, в первую очередь в сфере малого и среднего предпринимательства (Указ Президента РФ от 15 мая 2008 года № 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности"¹), а также устранения административных барьеров в сфере правоотношений контрольно-надзорных органов и субъектов хозяйственной деятельности (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), решение данного вопроса возможно путем внесения соответствующих изменений в законодательный акт на федеральном уровне.

5. Отсутствие в положениях о сроках проведения проверок возможности их приостановки и продления.

Некоторые авторы указывают на то, что проблемы при проведении надзорных процедур, могут возникнуть в связи со сроком проведения документарной проверки, который в отношении всех субъектов различных видов деятельности не должен превышать двадцати рабочих дней², так как установленная законом процедура проведения такого рода проверки не позволяет ее провести в отведенное время.

Как правило, документарная проверка заключается в рассмотрении документов, предоставленных юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в распоряжение контролирующих органов. Однако, если сведения, которые в них содержатся, вызовут правомерные сомнения в их достоверности, контролирующей орган вправе направить проверяемому субъекту запрос с указанием мотивов о предоставлении иных необходимых документов для проведения проверки. Срок предоставления запрашиваемого документа проверяющему органу адресатом запроса направляется не позднее десяти рабочих дней³. При этом в случае наличия в

(05.05.2015 г.) не является достоверной доказательствами не подтверждены. ...При этом суд соглашается с доводами Общества о том, что представленное в материалы дела доказательство направления уведомления посредством направления электронной почты не подтверждает факт извещения Общества. Из сопроводительного письма к электронному сообщению невозможно усмотреть, что именно было направлено адресату. Факт принадлежности электронного адреса Общество отрицает, доказательства, опровергающие данный довод, Управлением не представлены".

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. -19.05.2008. - № 20. - Ст. 2293

² см., например, п. 1 ст. 13 Закона № 294-ФЗ, п. 35 Административного регламента Росприроднадзора

³ см., например, п. 49, п. 50, п. 51 Административного регламента Россельхознадзора, п. 39, п. 40 Административного регламента Росприроднадзора

предоставленном запрашиваемом документе ошибок и противоречий, орган, проводящий проверку, запрашивает у лица, в отношении которого ведется проверка, предоставить письменные пояснения относительно соответствующей информации в течение десяти рабочих дней (например, п. 49 Административного регламента Росреестра, п. 53 Административного регламента Россельхознадзора). Таким образом, только переписка о предоставлении необходимых документов и письменных пояснений между контролирующим органом и субъектом проверки может вестись двадцать дней.

В свою очередь приостановка течения срока при проведении проверки предусмотрена только при проведении проверки в отношении субъекта, относящегося к категории малого предпринимательства, и только в случае необходимости получения документов и (или) информации в рамках межведомственного информационного взаимодействия (п. 2.1 Закона № 294-ФЗ). Продление же срока проверки предусмотрено только для выездной плановой проверки и в исключительных случаях (п. 3 ст. 13 Закона № 294-ФЗ), но не более чем на двадцать рабочих дней, а в отношении малых предприятий не более чем на пятьдесят часов, микропредприятий не более чем на пятнадцать часов.

К сожалению, в иных случаях, законодателем не предусмотрено возможности произвести приостановку течения срока в рамках проведения проверки, либо продления плановой документарной и плановой документарной и выездной, внеплановой документарной и (или) внеплановой выездной проверок, что в последующем может вызвать определенные негативные последствия для органов, проводящих проверки, поскольку проведение проверки за сроками, установленными абз. 1 ст. 15 Закон РФ № 294-ФЗ¹, может явиться основанием для признания результатов проверки незаконными².

¹ при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), не вправе: б) превышать установленные сроки проведения проверки.

² Так, например, Определением Верховного Суда РФ от 10.03.2017 г. № 304-КГ17-1340 по делу 3 А27-24181/2015, заявителю в требовании было отказано, так как срок проверки надзорным органом нарушен не был, составил 40 дней, что соответствует положениям п. 3 ст. 13 Закона № 294-ФЗ.

Внеплановые же проверки, как это установлено п. 11 Положения о государственном земельном надзоре проводятся по основаниям, установленным Земельным кодексом РФ, Законом № 294-ФЗ и Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Для определения необходимости проведения внеплановых проверок при осуществлении государственного земельного надзора Росреестром используются индикаторы риска нарушения обязательных требований, утверждаемые Министерством экономического развития РФ (п. 11.1 Положения о государственном земельном надзоре).

Анализ процедур проведения государственного федерального земельного надзора, предусмотренных Законом № 294-ФЗ, конкретизированных Положением о государственном земельном надзоре, а также принятыми во исполнение их нормативных подзаконных правовых актов выявил ряд проблем, связанных с неполнотой и противоречивостью правовой базы, негативно влияющих на деятельность соответствующих федеральных служб в области земельного надзора. Их устранение приведет к более эффективной и налаженной работе соответствующих федеральных служб и их территориальных органов в рамках процедур по проведению надзорных мероприятий.

2.2. Координация органов федерального земельного надзора и органов прокуратуры при проведении государственного федерального земельного надзора

Законность и эффективность проведения проверок соблюдения земельного законодательства во многом зависят от координации и взаимодействия органов госу-

дарственного федерального земельного надзора и органов прокуратуры, отношения между которыми регулируются на законодательном уровне.

Начиная с момента создания и формирования системы органов прокуратуры, на нее возлагались вместе с функцией осуществления надзорной деятельности также и функции, с помощью которых осуществлялась организация такой деятельности. Среди прочих к таковой относится координирующая функция, призванная организовать процессы планирования и проведения проверок по выявлению земельных правонарушений.

Наделение прокуроров координационными полномочиями обусловлено, прежде всего, наличием у них обширной, объективной и актуальной информации о совершенных правонарушениях субъектами земельных отношений. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокуратура имеет возможность выявлять недостатки, в том числе, в деятельности государственных властных органов¹.

По мнению В.Г. Бессарабова, входящие в круг компетенции органов прокуратуры, подготовка ежегодных сводных планов проверок, в которые включены также и комплексные проверки, согласование рабочего процесса надзорных органов, надзор за осуществлением такими органами своей деятельности и другие, определяют ее особую роль в осуществлении проведения государственного земельного надзора².

При этом сущность координации деятельности органов прокуратуры и органов государственного земельного надзора заключается во взаимном согласовании и наведении порядка в их деятельности последних с целью достижения результата по сохранению земли, как объекта природы, являющегося основой жизни и деятельности населения. С понятием "координация" часто связано другое понятие - "взаимодействие". "Взаимодействие" носит более широкое толкование, нежели "координация", однако оно хоть и имеет координационное значение, но по своему внутреннему содержанию включает в себя иной подход.

¹ Ю.Е. Винокуров и др. Прокурорский надзор. Лекция 6. С. 105

² Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России. М., 1999; Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина // Москва. - 2007.

Так, любая деятельность, которая предполагает совместное участие, осуществляется на взаимодействии ее участников. При этом стоит учитывать, что не каждое такое взаимодействие может носить строгий упорядоченный, регламентированный и согласованный характер. Отлично от координации, взаимодействие предполагает, как правило, отсутствие у ее участников каких-либо обязанностей, выражающих выработку и применение единых способов для распределения как сил, так и средств по установлению необходимости исполнения предложенных мероприятий, и в то же время - не выделяется специальный участник, который правомочен на совершение действий по организации совместной работы.

Отсюда следует понимание значения взаимодействия органов прокуратуры и других органов с судебной ветвью власти в борьбе с выявленными правонарушениями.

Координация любой деятельности основана на определенных принципах, согласно основным направлениям. Деятельность правоохранительных органов осуществляется в соответствии с Положением о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, которое было утверждено Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 года № 567^{1,2}

В соответствии с вышеуказанными Положением о координационной деятельности, координация строится на основе соблюдения таких принципов как законность, равенство всех участников деятельности при совершении последними постановки вопросов, внесении предложений, разработки рекомендаций практического и теоретического характера и мероприятий, самостоятельности каждого правоохранительного органа непосредственно в пределах предоставленных ему действующим законодательством полномочий, при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий. Деятельность, связанная с координацией, носит гласный характер, с учетом соблюдения требований законодательства РФ о за-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. - 22.04.1996. - № 17. - Ст. 1958

² Ю.Е. Винокуров и др. Прокурорский надзор. Лекция 6. С. 107.

щите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, с учетом соблюдения требований о тайне, а также осуществляется непрерывно и постоянно¹.

Следует отметить, что какого-либо специального нормативно-правового акта, или подзаконного правового акта, устанавливающего координацию деятельности органов прокуратуры и органов федерального государственного земельного надзора, законодателем не принято. Данное обстоятельство порождает свои трудности при определении компетенции участников координационной деятельности, порядка и правил взаимодействия между ними при проведении плановых и внеплановых проверок и др.

Герасимова С.И. в своих трудах выделяет направления, по которым может осуществляться координация органов прокуратуры с государственными органами, уполномоченными на охрану окружающей природы и использования ее запасов. К таким направлениям, на ее взгляд, относятся:

действия по согласованию плановых мероприятий, которые позволят предотвратить дублирование, а также решить возникшие проблемы перед определенными органами;

действия, связанные с организацией по взаимному обмену информацией;

действия по проведению как совместных, так и одновременных контрольных проверок относительно исполнения и соблюдения законодательства в области экологии;

участие в общих заседаниях коллегий и в общих оперативных совещаниях, совместное участие в предупредительных мероприятиях;

действия, связанные с организацией образования работников прокуратуры и конкретного органа, относительно определенных совместных вопросов;

- действия, направленные на совместную подготовку проектов правовых актов в области экологии, в ходе которых могут быть привлечены к участию к такой совместной разработке данных проектов другие заинтересованные органы. В рамках данного направления происходит обсуждение проектов, подготовка и согласование

¹ Там же.

заклучений в письменной форме на них, которые готовятся органами либо при совместной работе, либо самостоятельно, даются письменные заключения уполномоченным на то лицом органа прокуратуры на проекты ведомственных нормативных актов¹.

В настоящее время и в законодательстве, и на практике координация деятельности органов прокуратуры и органов земельного надзора прослеживается в следующем.

В соответствии с п. 1 ст. 71.1 ЗК РФ ежегодные планы проведения плановых проверок подлежат согласованию с органами прокуратуры. Согласно п. 7 названной статьи внеплановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей проводится органом государственного земельного надзора после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений, являющегося предметом внеплановой проверки.

Порядок подготовки ежегодного плана проведения плановых проверок, его представления в органы прокуратуры и порядок его согласования, а также предусмотренная типовая форма ежегодного плана проведения плановых проверок устанавливается Правительством РФ.

В соответствии с Законом № 294-ФЗ Генеральная прокуратура РФ осуществляет функцию, связанную с формированием ежегодного сводного плана проведения плановых проверок и размещением его на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ.

Согласно Положения о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации², утвержденного 04 июня 2014 года генеральным прокурором, в составе Управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей имеются два отдела: отдел, осуществляющий надзор за исполнением законов о защите прав предпринимателей (п. 4.3.1), а также отдел, осуществляющий надзор за законностью проверок органов контроля (п. 4.3.2). Наиболее важными функциями отдела по надзору за исполнени-

¹ Под ред. Герасимова С.И.. Настольная книга прокурора. М.: ИЦит-М, — 840 с., 2002

² СПС Консультант Плюс

ем законов о защите прав предпринимателей являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений прав и законных интересов предпринимателей в различных сферах правоотношений, а также ликвидация установленных решениями законодательных и исполнительных органов власти правил, соблюдение которых является обязательным условием, мешающие осуществлять предпринимательскую деятельность. В то же время, отдел по надзору за законностью проверок органов контроля занимается формированием ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и его, в случае необходимости, корректировке; координации между ведомствами по осуществлению контрольной и надзорной работы органов власти; оценкой легитимности действий по принятию органами прокуратуры решений о согласовании либо отказе в таком согласовании внеплановых выездных проверочных мероприятий.

Как отмечает А.В. Пухов, к одному из основных направлений в деятельности Управления относится необходимое взаимодействие при разрешении определенного рода вопросов с Уполномоченным при Президенте России по защите прав предпринимателей. Важно, что между Торгово-промышленной палатой РФ и Российским союзом промышленников и предпринимателей заключены соглашения о сотрудничестве. В свою очередь для того, чтобы своевременно и эффективно реагировать на нарушение прав предпринимателей, Генеральной прокуратурой РФ на ее официальном сайте открыт для этих целей специальный раздел. При органах прокуратуры в субъектах РФ также образованы общественные советы, направленные на защиту малого и среднего бизнеса с участием представителей предпринимательских кругов¹.

Соответственно основные требования к организации надзора за исполнением законов органами, осуществляющими управление в сфере предпринимательской деятельности, содержатся в подзаконных актах. К числу последних можно отнести приказы Генерального прокурора РФ от 07 декабря 2007 года № 195 "Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод

¹ Пухов А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей // Прокурор. - 2012. - № 4. - С. 36.

человека и гражданина"¹, от 31 марта 2008 года № 53 "Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности"², от 27 марта 2009 года № 93 "О реализации Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294 "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и от 11 августа 2010 года № 313 "О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"³.

Согласно последнему из вышеуказанных приказов органы прокуратуры должны представлять проекты планов ежегодно до 01 ноября, которые в свою очередь подлежат обязательному размещению на собственных официальных сайтах прокуратур в сети "Интернет". Так, например, на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ опубликован план проверок индивидуальных предпринимателей и организаций на 2017 год. Любое заинтересованное лицо может узнать какие именно проверки запланированы в отношении конкретной организации или индивидуального предпринимателя в этом году. Для этого достаточно ввести в форму поиска хотя бы один из таких данных: наименование организации, ФИО индивидуального предпринимателя, ОГРН, ИНН, адрес проверяемого объекта. Кроме того, поиск позволяет выбрать месяц проведения проверки и наименования органа государственного контроля или надзора. Но для этого необходимо дополнительно ввести один из вышеперечисленных параметров. В информации о предстоящих проверках всегда отражены следующие сведения: продолжительность проверки в рабочих днях или часах, предмет проверки (например: соблюдение лицензионных требований, обеспечение прав потребителей, санитарно-эпидемиологический контроль и т.д.). Сводный план проверок хозяйствующих субъектов на один год Генеральная прокуратура России публикует в соответствии с ч. 7 ст. 9 Закона № 294-ФЗ. Он составляется на основании данных, которые предоставляют все контролирующие и надзорные органы, кроме ФНС России. Данные о налоговых проверках в этот план не включаются.

¹ Законность. - 2008. - № 3.

² СПС Консультант Плюс. Документ опубликован не был.

³ Законность. - 2010. - № 11.

Кроме того, в плане на 2017 г. отсутствуют данные о проверках малого бизнеса, поскольку такие организации и индивидуальные предприниматели до 31 декабря 2018 года имеют право на надзорные каникулы¹.

Согласно ст. 9 № 294-ФЗ, Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 30.06.2010 г. № 489 (далее - Правил подготовки планов), органы государственного контроля (надзора) разрабатывают проекты планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и в срок до 01 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, направляют для рассмотрения в орган прокуратуры.

При поступлении указанных проектов ежегодных планов проведения плановых проверок органы прокуратуры, рассматривают их на предмет законного включения в них объектов государственного контроля (надзора) и в срок до 01 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора) об устранении выявленных замечаний и о проведении при возможности в отношении отдельных юридических лиц, индивидуальных предпринимателей совместных плановых проверок.

Органы государственного контроля (надзора) рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 01 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок.

Органы прокуратуры в срок до 01 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора) ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру РФ для формирования последней ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

¹ <http://ppt.ru/news/137958>

Генеральная прокуратура РФ формирует ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети "Интернет" в срок до 31 декабря текущего календарного года.

Однако несмотря на регламентированную процедуру согласования и утверждения ежегодного сводного плана проведения плановых проверок, в правоприменительной практике имеются свои сложности.

Так, одной из существующих проблем является то, что положения нормативных правовых актов не предусматривают полномочия органов прокуратуры при обобщении органами прокуратуры и формировании Генеральной прокуратурой РФ сводного плана проведения плановых проверок и размещении его в сети "Интернет" внесение изменений в утвержденные органами государственного контроля (надзора) планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Однако, согласно п. 1.1.1 Обзора Росреестра от 03.05.2017 г., территориальные органы Росреестра сталкиваются с фактами несоответствий включенных в сводный план проведения плановых проверок, размещенный в сети "Интернет", проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с проверками, включенными в утвержденные территориальными органами Росреестра планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Вышеуказанные несоответствия в планах проведения плановых проверок, утвержденных территориальными органами Росреестра, и сводном плане проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей приводят к дополнительной работе по необходимости приведения их в соответствие.

Вместе с тем, п. 7 Правил подготовки планов, определяющий допустимые случаи внесения изменений в утвержденные планы проведения плановых проверок, не предусматривает возможности внесения изменений в утвержденные планы в случае несоответствия утвержденного органом государственного контроля (надзора) плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сводному плану проведения плановых проверок, сформированному

Генеральной прокуратурой РФ и размещенному на сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети "Интернет".

В связи с чем, Росреестром в п. 1.1.2 Обзора, предложено регламентировать процедуру обобщения органами прокуратуры поступивших от органов государственного контроля (надзора) ежегодных планов проведения плановых проверок и формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

П. 6 ст. 71.1 ЗК РФ установлено, что порядок разработки и утверждения ежегодного плана проведения плановых проверок при осуществлении государственного земельного надзора устанавливается в Положении о государственном земельном надзоре.

П. 7 Положения о государственном земельном надзоре предусмотрено составление территориальными органами Росреестра планов проведения плановых проверок в отношении граждан. При этом также установлено, что планы проведения плановых проверок разрабатываются в соответствии с Правилами подготовки планов.

Вместе с тем территориальные органы Росреестра сталкиваются с отказами органов прокуратуры по рассмотрению проектов планов проведения плановых проверок в отношении граждан, в целях последующего направления предложений о приведении проектов планов в соответствие с положениями законодательства РФ.

В целях единообразного применения положений законодательства РФ необходимо отметить, что положениями Правил подготовки планов органы прокуратуры уполномочены давать предложения о приведении проектов планов проведения плановых проверок в соответствие с требованиями законодательства, при этом органы прокуратуры не уполномочены согласовывать проекты планов. В случае отсутствия предложений органа прокуратуры о приведении проектов планов проведения плановых проверок в соответствии с требованиями законодательства такие проекты подлежат утверждению в установленный срок и размещению на сайте в сети "Интернет".

Свою координирующую роль в рамках государственного земельного надзора прокуратура также играет и при проведении внеплановых проверок.

Как следует из положений Закона № 294-ФЗ, в определенных случаях проведение внеплановой проверки органом государственного земельного надзора подлежит согласованию с органами прокуратуры. То есть необходимо учитывать, что согласование с органами прокуратуры внеплановой документальной и (или) выездной проверки происходит не всегда по всем основаниям ее проведения, а только в случае наличия поступивших в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, поступивших сведений от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также о фактах угрозы возникновения или возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В случае состоявшихся событий органы государственного контроля (надзора) вправе приступить к проведению внеплановой выездной проверки незамедлительно, не согласовывая ее с органами прокуратуры, а лишь извещая их об осуществлении мероприятий по контролю. В подобной ситуации прокурор или его заместитель должен принять решение, которым подтверждает необходимость проведения внеплановой выездной проверки, в день поступления соответствующих документов.

Юридическим фактом - основанием для принятия решения о проведении внеплановой проверки является, в том числе, распоряжение руководителя соответствующего надзорного органа (территориального органа), изданное в соответствии с поручениями Президента РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям¹.

Однако, исходя из требований п. 12 ст. 10 Закона № 294-ФЗ, решение об отказе в согласовании соответствующей проверки, равно как и иного решения, прокурор

¹ см. пп. 4 п. 64 административного регламента Росреестра; пп. 5 п. 68 административного регламента Россельхознадзора.

не может принять. Вместе с тем, согласно общим положениям данного закона прокурор или его заместитель могут вынести решение как о согласовании проведения внеплановой выездной проверки, так и об отказе в согласовании ее проведения. При этом действующее законодательство последовательность действий органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля при отказе в согласовании проведения внеплановой проверки не предусматривает.

Представляется обоснованным либо исключить отношения в области государственного земельного надзора (контроля) из круга отношений, регулируемых Законом № 294-ФЗ, либо отнести их к отношениям, для которых предусмотрена возможность по установлению особенностей организации и проведения проверок (вида, предмета, оснований и сроков проведения) другими федеральными законами¹.

В случае, если для проведения внеплановой выездной проверки требуется согласование ее проведения с органом прокуратуры, копия акта проверки направляется в орган прокуратуры, которым принято решение о согласовании проведения проверки, в течение пяти рабочих дней со дня составления акта проверки².

Свою особую сложность представляют отказы органов прокуратуры в согласовании проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предусмотренным пп. 2 и 3 п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ, в связи с отсутствием оснований для проведения внеплановой проверки юридического лица или индивидуального предпринимателя, а также в связи с отсутствием нормы о согласовании проведения внеплановой документарной проверки.

Так, п. 4 ст. 71 ЗК РФ установлено, что при осуществлении государственного земельного надзора в отношении проверяемых субъектов применяются положения Закона № 294-ФЗ с учетом особенностей, установленных ЗК РФ.

Согласно п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ, внеплановые проверки соблюдения проверяемыми субъектами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства РФ проводятся в следующих случаях:

¹ Г.Ф. Оганесян. Некоторые проблемы реализации Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ в части осуществления государственного земельного надзора. С. 159-164.

² см. п. 85 административного регламента Росреестра, п. 89 административного регламента Россельхознадзора)

предусмотренных частью 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, выявления по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства РФ, за которые законодательством РФ предусмотрена административная и иная ответственность,

поступления в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления о нарушениях имущественных прав РФ, субъектов РФ, муниципальных образований, юридических лиц, граждан,

предусмотренных частью 23 статьи 8 Федерального закона РФ от 01 мая 2016 года № 119-ФЗ "Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ"¹,

предусмотренных пунктом 16 статьи 6 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения".

При этом пунктом 7 статьи 71.1 ЗК РФ установлено, что внеплановая проверка лиц, в отношении которых проводятся мероприятия по государственному земельному надзору, проводится органом государственного земельного надзора после согласования с органом прокуратуры по месту нахождения объекта земельных отношений, являющегося предметом внеплановой проверки, только в двух случаях установленных пп. 2 и 3 пункта 6 статьи 71.1 ЗК РФ².

Следует отметить, что данная норма не содержит исключений согласования проведения внеплановых документальных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводимых по основаниям, предусмотренным пп. 2 и 3 п. 6 ст. 71.ЗК РФ.

¹ Собрании законодательства Российской Федерации. - 02.0.2016. - № 18. - Ст. 2495

² см. также п. 65 административного регламента Росреестра, п. 69 административного регламента Россельхознадзора;

— Эта же норма, норма о согласовании с органами прокуратуры проведения внеплановых документарных и выездных проверок по основаниям, предусмотренным пп. 2 и 3 п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ, также, например, содержится в п. 65 Административно-го регламента Росреестра.

— В связи с чем, вышеуказанная позиция органов прокуратуры противоречит положениям законодательства РФ. В данном случае, при получении отказов в согласовании проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по основаниям, предусмотренным пп. 2 и 3 п. 6 ст. 71.1 ЗК РФ, такие отказы должны обжаловаться вышестоящему прокурору или в суд, о чем в п. 6 Обзора Росреестра от 03.05.2017 г. указывает Росреестр.

— По мнению А.В. Пухова, к причинам вынесения прокурорами решений об отказе по согласованию проведения внеплановых выездных проверок, можно отнести отсутствие оснований для проведения контрольных мероприятий (62 %), а также несоблюдение требований к оформлению процессуальных документов по их организации (24 %), отсутствие документов, прилагаемых к заявлению по согласованию проведения проверки (9 %)¹.

— Так, в первом полугодии 2017 года прокуроры Тюменской области рассмотрели 77 заявлений контролирующих органов о проведении внеплановых проверок и отказали в согласовании 23 из них, у которых отсутствовали основания². К примеру, в мае 2017 г. за согласованием внеплановой выездной проверки строительной компании обратилось управление Россельхознадзора, которое намеревалось проверить ход рекультивации земель после завершения строительных работ. Однако ведомство не смогло представить доказательства, что предприятие рекультивацию не провело. Также прокуратура г. Тобольска Тюменской области возбудила два дела в отношении председателя и ведущего специалиста земельных отношений и лесного хозяйства администрации, которые провели внеплановое мероприятие по земельному

¹ Указ.соч. Пухов А.В. С. 38;

² <https://proctmo.ru/press-center/news/118915989984/>.

контролю в отношении компании без издания распоряжения и проведения проверки и не предоставили соответствующий акт¹.

Одновременно, органы прокуратуры участвуют, помимо организации, проведении и согласовании плановых и внеплановых проверок, в систематическом наблюдении за исполнением требований земельного законодательства.

В соответствии с п. 15 Положения о государственном земельном надзоре, 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, а также в иных формах, предусмотренных земельным законодательством.

При этом п. 16 указанного Положения установлено, что в случае выявления по результатам анализа правовых актов, принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам использования и охраны земель и (или) земельных участков, несоответствия указанных актов требованиям земельного законодательства органы государственного надзора направляют в органы государственной власти органы местного самоуправления, принявшие акты, в течение 15 дней со дня выявления указанного несоответствия почтовым отправлением предложения об их приведении в соответствие с требованиями земельного законодательства, а также устанавливают срок информирования о принятых мерах по устранению допущенных нарушений.

П. 17 рассматриваемого Положения, в случае непринятия в месячный срок со дня получения предложений, предусмотренных п. 16 настоящего Положения, органами государственной власти или органами местного самоуправления мер по устранению допущенных нарушений либо непредставления информации о принятых мерах указанными органами в установленный срок органы государственного земельного надзора, направившие указанные предложения, обязаны в течение 15 дней со дня истечения срока их информирования направить в органы прокуратуры инфор-

¹ <http://pravdaurfo.ru/news/155947-za-narushenie-prav-predprinimateley-nakazali-70>

мацию о выявленном несоответствии правовых актов требованиям земельного законодательства¹.

В свою очередь, обратимся к статистической отчетности, согласно которой можно судить о результатах и эффективности роли прокуратуры в выявлении правонарушений в сфере земельных отношений.

Согласно статистическому отчету "Основные результаты прокурорской деятельности" за период январь-август 2017 года, выложенному 04 октября 2017 г. на сайте Генеральной прокуратуры РФ², органами прокуратуры выявлено 78 105 нарушений в сфере землепользования, что по сравнению с прошлым годом (85 408 нарушений) меньше на 8,6 %. Однако здесь следует учитывать тот фактор, что данные за 2017 г. представлены за неполный отчетный календарный год, до окончания которого остается еще одна треть годового периода. Данный факт говорит о результативности работы и повышении уровня защищенности объектов и субъектов земельных отношений посредством участия органов прокуратуры в федеральном государственном земельном надзоре.

Относительно Тюменской области стоит отметить, что прокуратурой Тюменской области в первом полугодии 2017 года выявлено 292 нарушения в земельной сфере. Данные выявленные нарушения касались нормативного регулирования, изменения правил землепользования и застройки, установленной продолжительности слушаний и принятия решения об их проведении полномочным лицом. Также прокуроры устраняли факты установления градостроительных регламентов для земель запаса, сельхозугодий. По итогам пересмотра Правил землепользования и застройки для устранения нарушений закона в органы местного самоуправления внесено 7 представлений. Среди других нарушений, которые были выявлены в прокуратуре - использование земельных участков не по назначению. Так, прокуратура Аромашевского района Тюменской области установила, что участок был выделен для размещения аптеки, а фактически на нем появились магазины по продаже алкоголя и мебели. Для устранения нарушений прокуроры внесли 39 протестов, 69 пред-

¹ см. также, например, п. 129 Положения Россельхознадзора;

² <https://genproc.gov.ru/stat/data/1259958/>.

ставлений, в суды подали 31 иск, объявили 2 предостережения. По актам прокурорского реагирования к дисциплинарной и административной ответственности привлечено 36 лиц. По материалам прокурорских проверок возбуждено 4 уголовных дела¹.

В то же время, анализируя правоприменительную практику, можно сделать вывод о типичных нарушениях, допускаемые должностными лицами органов контроля при проведении проверочных мероприятий. К числу таких нарушений относятся: нарушение правил и требований к установленной форме при оформлении приказов (распоряжений), актов проверок; отсутствие отметки (документа), подтверждающего вручение копии распоряжения в момент начала проверки субъекту, в отношении которого проводится проверка, или его представителю; нарушение сроков по уведомлению проверяемых лиц о предстоящей проверке, неполнота применяемых мер по результатам проверок, отсутствие в указанных документах сведений о продолжительности проверки².

При этом, как отмечает М.А. Третьяк: "...конечная цель осуществления контрольных полномочий по проведению государственного и муниципального контроля - не только выявление нарушений Закона, принятие мер к их устранению, но и профилактика предотвращения нарушений законодательства"³.

Обобщая вышесказанное, очевидно, роль прокуратуры в государственном земельном надзоре, выступающей инициатором проведения совместных и согласованных мероприятий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению правонарушений в сфере земельных отношений, устранению причин и условий, способствующих их совершению, вполне оправдана ее правовым положением⁴. Вместе с тем, в системе органов надзора и контроля в сфере землепользования прокурорский надзор занимает особое место, соответствующее статусу прокуратуры как единственного в государстве органа, наделенного властными полно-

¹ <http://pravdaurfo.ru/news/155800-necelovoe-ispolzovanie-tyumenskih-zemel-vylilos-v>

² Третьяк М.А. Надзор за соблюдением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. 2013. № 8. С. 18.

³ Указ.соч. Третьяк М.А. С. 19.

⁴ В.В. Новик. Судебная реформа и эффективность деятельности органов суда, прокуратуры и следствия: 4-я научно-практическая конференция молодых ученых. 21.04.2001 г. Тезисы выступлений. // СПб. - 2001. - 184 с.

мочиями по выявлению и устранению нарушений закона и привлечению виновных к установленной законом ответственности. Однако, в правоприменительной практике, как видим, несовершенство действующего законодательства в сфере государственного земельного надзора негативным образом влияет на эффективность координации органов государственного земельного надзора и органов прокуратуры.

В сложившейся ситуации, при наличии имеющихся противоречий и неясностей в работе надзорных органов и органов прокуратуры при осуществлении последними федерального земельного надзора, представляется необходимым, для их эффективной и рациональной совместной работы и координации, устранить правовые коллизии и пробелы путем законодательной инициативы, например, подготовить проект Положения о координации органов прокуратуры и соответствующего надзорного органа при проведении государственного федерального земельного надзора.

2.3. Привлечение к административной ответственности лиц, нарушающих требования земельного законодательства

Пунктом 3 статьи 71 ЗК РФ определено, что предметом проверок при осуществлении государственного земельного надзора является 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.

Главой XIII ЗК РФ предусмотрена административная ответственности за правонарушения в области охраны и использования земель наряду с иными видами юридической ответственности. За нарушения земельного законодательства, помимо

административной ответственности может применяться уголовная, дисциплинарная, а также гражданская ответственность.

Правительство Российской Федерации разграничило полномочия между федеральными органами исполнительной власти по осуществлению надзора за соблюдением требований земельного законодательства в Положении о государственном земельном надзоре.

Кодексом об административных правонарушениях РФ также разграничены полномочия между органом, осуществляющим государственный земельный надзор на землях сельскохозяйственного назначения (статья 23.15 КоАП РФ), и органами государственного земельного надзора, за исключением органа государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения (статья 23.21 КоАП РФ).

Органы, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, могут осуществлять деятельность, направленную на предупреждение, выявление и пресечение только тех нарушений, за совершение которых действующим законом установлена ответственность. Поэтому исключена возможность принятия данными органами каких-либо решений в связи с совершением нарушений, за которые не предусмотрено какой-либо ответственности, в том числе состав которых не описан в законодательстве. Например, ст. 7.1 КоАП РФ предусмотрена ответственность за самовольное занятие земельного участка, статьей 7.34 КоАП РФ - использование земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования юридическим лицом, не выполнившим в установленный федеральным законом срок обязанности по переоформлению такого права на право аренды земельного участка или по приобретению этого земельного участка в собственность, ст. 8.6. КоАП РФ - порча земель; невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв также образует состав административного правонарушения предусмотренного КоАП РФ, также как и использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению (ст. 8.8). Кроме всего прочего, в силу п. 3 ст. 71 ЗК РФ при осуществле-

нии государственного земельного надзора предметом проверок могут выступать не только земельные участки, но и другие объекты земельных отношений, к числу которых также относятся земля и части земельных участков. В случае, если допущено нарушение в отношении части земельного участка, оно расценивается как нарушение в отношении всего земельного участка, что подтверждается правоприменительной практикой.¹

К административной ответственности по п. 2 ст. 8.7 КоАП РФ привлекаются лица, действия которых выражаются в неиспользовании земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, об этом свидетельствует анализ правоприменительной практики. Чаще всего нарушители приводят земельные участки в состояние, приводящее к снижению плодородия почв, допуская произрастание сорных растений и дикорастущих деревьев.

При применении п. 2 ст. 8.7 КоАП РФ в судах формируется различная правоприменительная практика. В одних случаях правовая позиция состоит в том, что, несмотря на отсутствие документов, подтверждающих ухудшение качественного состояния земель, признается наличие состава административного правонарушения. Правовая позиция других правоприменителей, наоборот, определяется тем, что отсутствие таких документов является основанием для признания неправомерным привлечения к ответственности.

Арбитражный суд Северо-Западного округа от 27.12.2016 г. в постановлении № Ф07-12069/2016 по делу № А56-73764/2015 установил следующее.

В Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области обратилась администрация поселения с иском к обществу о расторжении договора аренды земельного участка.

Согласно материалам дела, общество (арендатор) и Администрация района (арендодатель) заключили договор аренды земельного для сельскохозяйственного производства.

В соответствии с условиями договора на арендаторе лежит обязанность использовать земельный участок в соответствии с целевым назначением и разрешен-

¹Постановление Президиума ВАС РФ от 18 июня 2013 г. № 71/13

ным использованием, выполнять работы по его благоустройству, а также не допускать действий, приводящих к ухудшению качественных характеристик и экологической обстановки на участке.

Кадастровой выпиской подтверждается, что данный земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения, и имеет вид разрешенного использования «для сельскохозяйственного производства».

Администрации поселения составила акт обследования территории из которого следует, что его территория большей частью заросла кустарником и лесом, о чем известила отдел земельного надзора Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Санкт-Петербургу и Ленинградской области. С целью проверки фактов, указанных в письме Управлением Россельхознадзора проведен осмотр арендуемого обществом земельного участка, которым установлено, что земельный участок длительно не обрабатывается, покрыт плотной травяной растительностью естественного происхождения являющимися многолетними и сорными растениями.

Общество привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения в соответствии с ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ, назначено административное наказание.

Также Управление Россельхознадзора сообщило Администрации района о том, что в нарушение условий договора арендуемый земельный участок в установленный законом срок не освоен и для сельскохозяйственного производства не используется, в связи с чем просило рассмотреть вопрос о расторжении договора аренды.

Суды, установив, что ответчик не освоил предоставленный ему земельный участок и не осуществлял на нем сельскохозяйственную деятельность, приняв во внимание, постановление о привлечении к административной ответственности удовлетворили заявленные требования о расторжении договора аренды.

Должностные лица Росреестра наделены полномочиями по надзору за соблюдением органами государственной власти и органами местного самоуправления требований законодательства при предоставлении земельных участков.

При этом полномочиями по возбуждению дел об административных правонарушениях, выразившихся в нарушении порядка предоставления земельных участков (ст. 19.9 КоАП РФ), наделены органы прокуратуры.

Практика работы Росреестра наглядно показала, неэффективность, установленного ст. 4.5. КоАП РФ срока привлечения к административной ответственности. Так, органы прокуратуры, несмотря на факт выявленных нарушений, довольно часто отказывают в возбуждении дел об административных правонарушениях по причине истечения срока давности привлечения к ответственности.

В связи с чем Росреестр в своем приказе отметил необходимость внести изменения в КоАП РФ в части увеличения до одного года срока давности привлечения к административной ответственности за нарушения, предусмотренные ст. 19.9 КоАП РФ.¹

Видится целесообразным внесение изменений в КоАП РФ, предусматривающих разрешение правовой коллизии по доставлению в суд лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, предусматривающее административный арест, органом, которым возбуждено такое дело.

Должностные лица Росреестра и его территориальных органов, в соответствии с п. 12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ наделены полномочием возбуждать дела об административных правонарушениях. В силу ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ судьи наделены полномочиями рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ (неуплата административного штрафа в установленный срок).

На основании ч. 4 ст. 29.6 КоАП РФ в день получения протокола об административном правонарушении и других материалов, рассматривается дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено наказание в виде административного ареста.

Важно подчеркнуть, что при рассмотрении дел об административных правонарушениях, предусмотренных ч.1 ст. 20.25 КоАП РФ, требуется присутствие лица,

¹Приказ Росреестра от 03.05.2017 N П/0206 "Об обзоре обобщения и анализа Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля)", Консультант плюс.

в отношении которого ведется производство по делу, что является обязательным (ч. 3 ст. 25.1 КоАП РФ), поскольку за это правонарушение может быть назначено административное наказание в виде ареста.

Более того, на основании п. 4 ч. 1 ст. 29.4 КоАП РФ суды не редко возвращают протоколы об административных правонарушениях в территориальные органы Росреестра, составленные за правонарушения, предусмотренные ч.1 ст.20.25 КоАП РФ в связи с не доставлением в суд органом, составившим протокол об административном правонарушении, лица, в отношении которого составлен протокол.

При этом п. 4 ч. 1 ст.29.4 КоАП РФ позволяет возвращать протокол в случае его составления и оформления других материалов дела неправомочными лицами, неправильного составления протокола и оформления других материалов дела либо неполноты представленных материалов, которая не может быть восполнена при рассмотрении дела.

Нормативными правовыми актами Российской Федерации должностные лица Росреестра не наделены полномочиями по доставлению в суд граждан. В связи с этим требование судов о доставлении в суд лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, неисполнимо.

Таким образом, в целях устранения правовой коллизии в КоАП РФ требуется внесение соответствующих изменений. Освободить Росреестр от данной обязанности и наделить соответствующими полномочиями Службу судебных приставов по поручению суда или рассматривать дела об административных правонарушениях по статье 20.25 КоАП РФ в отсутствие правонарушителя, при этом по общему правилу уведомлять его о принятом судом решении, путем направления соответствующего постановления суда и предоставить срок для обжалования.

Анализ действующего законодательства и практики его применения позволил сделать вывод о том, что недостаточно полно сформирован правовой механизм, обеспечивающий исполнение обязанностей по охране земель и их рациональному использованию, что, конечно же, снижает эффективность реализации конституционных норм. В этой связи необходимо согласиться с тем, что земельное законода-

тельство нуждается в дальнейшем совершенствовании, требуются конкретизация отдельных правовых институтов и дальнейшая гармонизация правовых норм.¹

Чмыхало Е.Ю. отметил, что исполнение обязанностей по охране земель непосредственно связано с осуществлением землеустройства. Согласно ст. 1 Федерального закона РФ от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "О землеустройстве"² под землеустройством следует понимать мероприятие по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны. При осуществлении землеустройства на основании данных, полученных при изучении состояния земель, устанавливаются мероприятия, проведение которых необходимо для сохранения, восстановления и повышения плодородия земель и их рационального использования. Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных ветровой и водной эрозии, подтоплению, селям, заболачиванию, иссушению, вторичному засолению, уплотнению, заражению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, и другим негативным воздействиям. Следовательно, при выявлении деградированных земель должны быть выполнены работы по их изучению и определены мероприятия по восстановлению плодородия почв и защите их от негативных процессов. Однако соблюдение этой обязанности не обеспечивается нормами административного законодательства. Правообладатели земельных участков должны выполнять землеустроительные работы за счет своих средств. Кроме того, за неисполнение требований ст. 3 Федерального закона «О землеустройстве» не установлена ответственность.³

Данные статистики привлечения к административной ответственности и низкий уровень устранения выявленных нарушений подтолкнул законодателя в 2015 году к установлению дифференциации наказания в зависимости от характеристик земельного участка, ставшего предметом посягательства. Значительно низкие размеры штрафов приводили к тому, что административная ответственность за данные

¹ Окунев А.И. Проблемы административно-правового регулирования земельных отношений: актуальные вопросы // Юрист. - 2008. - № 11

²Собрание законодательства РФ. - 25.6.2001. - № 26. - Ст. 2582

³Чмыхало Е.Ю. Реализация норм Конституции Российской Федерации в земельном законодательстве // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - № 8. - С. 49 - 51.

правонарушения не выполняла функцию стимулирования правомерного поведения.

Согласно данным Росреестра, средний размер наложенных штрафов, как правило, чуть больше минимального размера штрафной санкции. В 2012 году средний размер штрафа за самовольное занятие земельного участка составлял для граждан 560 рублей, для должностных лиц – 1160 рублей, для юридических лиц – 10 020 рублей. При этом в 2012 году по сравнению с 2011 годом количество выявленных правонарушений увеличилось на 15 процентов. Из них устранено было лишь 51 процент правонарушений.

Федеральный закон от 08 марта 2015 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ ужесточил за нарушение земельного законодательства меры административной ответственности. Внесенными поправками, предусмотрено, что за ряд составов правонарушений в области земельного законодательства может быть назначен штраф в размере, который превышает общие размеры этого вида административного наказания.

Так, до принятия Федерального закона от 08 марта 2015 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» могло быть назначено одинаковое наказание за самовольное занятие земельного участка площадью 0,06 гектара и земельного участка площадью 10 гектаров; за использование с нарушением вида разрешенного использования земельного участка для жилищного строительства площадью 3 гектара и земельного участка для размещения объекта мелкооптовой торговли площадью 0,01 гектара.

Согласно пояснительной записки к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» установление административных штрафов в процентах от кадастровой стоимости земельного участка обусловлено тем, что при определении размера административного штрафа за отдельные правонарушения в сфере земельных отношений не учитываются индивидуальные характеристики конкретного земельного участка, ставшего предметом посягательства (категория земель, вид разрешенного использования, площадь). Более того, в долгосрочной перспективе установление значитель-

¹ Собрание законодательства РФ. - 09.03.2015. - № 10. - Ст. 1416.

ного размера штрафа будет являться фактором, стимулирующим правомерное поведение землепользователей.¹

Подзаконными актами федеральных и региональных органов исполнительной власти не может устанавливаться административная ответственность, что подтверждает, например, Постановление ФАС Московского округа от 03.02.2003 № КА-А40/65-03.²

Таким образом, может быть установлена только КоАП РФ и законами субъектов РФ административная ответственность за административные правонарушения.

Различают несколько видов административных наказаний, которые могут применяться при совершении правонарушений в области охраны собственности на землю: предупреждение, административный штраф, конфискация или возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или объектом правонарушения, административное приостановление деятельности юридических лиц или индивидуальных предпринимателей.

Привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к административной ответственности его не освобождает от обязанности устранить допущенные земельные правонарушения, а также возместить причиненный правонарушением вред, что напрямую вытекает из п. 2 ст. 74 ЗКРФ.

В качестве иллюстрации приведенного довода может служить следующий пример из судебной практики.

Предметом рассмотрения Арбитражного суда Поволжской области по делу № А65-9176/2016 послужило заявление Россельхознадзора к обществу о взыскании ущерба, причиненного окружающей среде в пользу муниципального образования и понуждение к исполнению обязанности по разработке проекта рекультивации и обязанности по проведению мероприятий по восстановлению нарушенного земельного участка. Заявление было полностью удовлетворено судом первой инстанции и оставлено без изменения судом второй инстанции, с чем общество не согласилось.

¹Пояснительная записка к проекту Федерального закона N 510495-6 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части оптимизации административной ответственности за нарушение земельного законодательства) // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: www.duma.gov.ru.

²Постановление ФАС Московского округа от 03.02.2003 N КА-А40/65-03

Арбитражного суда Поволжской области постановил оставить решение суда первой и второй инстанций без изменения, кассационную жалобу без удовлетворения.

Заявлению в суд предшествовало вынесение постановления о привлечении данного общества к административной ответственности по ч. 1 ст. 8.6. КоАП РФ в виде административного штрафа и в соответствии с ч. 2 ст. 29.13 КоАП РФ выдача представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения. Протокол и постановление не оспорены, штраф оплачен.

Поскольку граждане и юридические лица обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный окружающей среде, причиненный в результате совершения ими земельного правонарушения (ст. 76 ЗК РФ), а размер причиненного ущерба доказан, суды верно вынесли решение об удовлетворении заявления и оставлении его в силе.¹

Нельзя оставить без внимания то, что надзорные органы при исполнении государственной функции делают неверные заключения, которые приводят к нарушению прав землепользователей.

Из постановления Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.08.2016 г. № Ф03-3118/2016 по делу № А51-12262/2015 следует, что надзорным органом сделан вывод о том, что земельный участок имеет сельскохозяйственное назначение, а размещение на нем твердых бытовых отходов не отвечает назначению земельного участка. Управление Россельхознадзора не приняло во внимание ст. 8 ЗК РФ, в которой приведен перечень органов, уполномоченных осуществлять перевод земель из одной категории в другую и документы, подтверждающие отвод земельного участка для устройства свалки и утилизации, постановленные главой муниципального района.

Данное обстоятельство послужило к отмене судебных актов и отправлению дела на новое рассмотрение.²

¹ Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 29.06.2017 № Ф06-20160/2017. по делу № А65-9176/2016.

² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16.08.2016 № Ф03-3118/2016 по делу № А51-12262/2015.

Немаловажным является обзор правоприменительной практики Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам за 2 квартал 2017 года. В сфере государственного земельного надзора специалистами Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам в первом полугодии 2017 года выявлено 85 нарушений требований земельного законодательства, в том числе 56 нарушений, что составляет 65,9% от количества выявленных правонарушений земельного законодательства - невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель (непроведение мероприятий по сохранению и повышению плодородия земель (внесение удобрений), непроведение мероприятий по борьбе с сорной и древесно-кустарниковой растительностью (зарастание земель).

Второе место в данном обзоре занимают нарушения связанные с неиспользование земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, оборот которого регулируется Федеральным законом от 24.07.2002 №101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», для ведения сельскохозяйственного производства или осуществления иной связанной с сельскохозяйственным производством деятельности в течение срока, установленного указанным Федеральным законом – 10 нарушений в процентном соотношении составляет 11,8 %.

На третьем месте по количеству выявленных нарушения занимают нарушения ст. 8.6. КоАП РФ уничтожение плодородного слоя почвы, вызванные проведением земляных работ таких как строительство трубопроводов, добыча общераспространенных полезных ископаемых, также порча земель в результате нарушения правил обращения с отходами производства и потребления (размещение отходов животноводства) – 6 нарушений или 7%.

Большое количество правонарушений связано с невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, осуществляющих государственный земельный надзор, в том числе в отношении земель сельскохозяйственного назначе-

ния, или их территориальных органов об устранении нарушений земельного законодательства (9 нарушений).¹

Примечательно, что количество нарушений норм земельного законодательства больше в случаях, когда размер штрафа меньше. Уничтожение плодородного слоя почвы, предусмотренное ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от сорока тысяч до восьмидесяти тысяч рублей. Нарушение ч. 2 ст. 8.7 КоАП РФ (невыполнение установленных требований и обязательных мероприятий по улучшению, защите земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов и иного негативного воздействия на окружающую среду, ухудшающих качественное состояние земель) влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц - от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей.

Таким образом, данные приведенной статистики демонстрируют прямую связь с размером санкции. Удивительно, но правонарушителей земельного законодательства не интересует вопрос сохранения и преумножения земельных ресурсов, люди поступают как варвары до того момента, пока им становится это не выгодно, имеется ввиду пресечение нарушения и наложение внушительных санкций.

Не редко лица, привлеченные к административной ответственности, пользуются своим правом на обжалование постановления о привлечении к административной ответственности.

По делу № А70-195/2017, рассмотренному арбитражным судом Тюменской области по заявлению общества. Из материалов дела следует, что по результатам проверки Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам составило протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 8.6. КоАП РФ, а именно в связи с порчей земли сельскохозяйственного назначения путем загрязнения двух земель-

¹Доклад по правоприменительной практике Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам за 2 квартал 2017 года//Официальный сайт Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам: www.ursn72.ru/pages/155.html

ных участков биологическим агентами и химическими веществами. Судом установлено, что к одному из загрязненных земельных участков примыкает животноводческий комплекс общества, в котором поголовье крупного рогатого скота составляет 1750 голов. Общество в качестве доказательства привело довод о том, что загрязнение земельных участков произвели местные жители, однако, численность голов крупного рогатого скота местных жителей значительно ниже, а именно составляет всего 16 голов.

Суд также не принял довод общества о том, что за два года ранее на одном из двух участков уже было зафиксировано аналогичное правонарушение, совершенное иным юридическим лицом и плодородный слой почвы то юридическое лицо, не восстановило. Суд посчитал, что фиксация аналогичного правонарушения, не может свидетельствовать о невозможности совершения такого правонарушения в будущем.

Общество в свою очередь не предоставило доказательств того, что им были предприняты все необходимые действия по предупреждению правонарушения, что и послужило отказом в удовлетворении требований о признании незаконным постановления о привлечении к административной ответственности.¹

Земельный кодекс РФ достаточно подробно регламентирует возмещение убытков, связанных с земельными правонарушениями. В силу ч. 2 ст. 74 ЗК РФ привлечение лица, виновного в совершении земельных правонарушений, к административной или уголовной ответственности не освобождает его от обязанности возместить причиненный ими вред и устранить допущенные земельные правонарушения. Часть 1 ст. 76 ЗК РФ устанавливает, что граждане и юридические лица, обязаны возместить в полном объеме вред, причиненный в результате совершения ими земельных правонарушений, а в силу ч. 4 этой же статьи законодатель подчеркивает, что принудительное прекращение прав на земельный участок не освобождает от обязанности по возмещению причиненного земельными правонарушениями вреда.

Убытки, причиненные нарушением прав собственников земельных участков, землепользователей, арендаторов и землевладельцев земельных участков, подлежат возмещению в полном объеме, в том числе упущенная выгода, в том порядке, кото-

¹ Решение Арбитражного суда Тюменской области от 13 марта 2017 по делу № А70-195/2017.

рый предусмотрен гражданским законодательством. Виновное лицо может быть принуждено к исполнению обязанности в натуре, то есть к восстановлению плодородия почв, возведению строений, зданий, сооружений или их сносу в случае незаконного возведения, а также устранению других земельных правонарушений и исполнению возникших обязательств (ст. 62 ЗК РФ).

В том случае, если предъявлен иск о возмещении вреда (возмещении убытков), причиненного совершением земельного правонарушения, в порядке, установленном арбитражным процессуальным законодательством и (или) гражданским законодательством, факт применения административной или уголовной ответственности за земельное правонарушение является важным и довольно таки весомым доказательством виновности ответчика при рассмотрении дела о возмещении вреда, но и отсутствие данного факта не является препятствием обращения с иском о возмещении вреда, однако при рассмотрении данного искового заявления должны быть установлены все необходимые обстоятельства.

Росприроднадзор в своей деятельности активно принимает, предусмотренные законодательством Российской Федерации меры по пресечению и/или устранению последствий выявленных нарушений. На основании методики, утвержденной приказом Минприроды России от 08.07.2010 № 238 рассчитывает ущерб, причиненный объектам охраны окружающей среды и предъявляет иски в суд к нарушителям. В основном ответчиками по таким исковым заявлениям в Тюменской области, включая ХМАО-Югра и ЯНАО являются газонефтедобывающие, перерабатывающие и транспортирующие компании.

Например, по гражданскому делу № А75-7105/2017 Управление Росприроднадзора по Ханты-мансийскому автономному округу–Югра обратилось в Арбитражный суд Ханты-Мансийскому автономному округу–Югра с иском к ОАО «Славнефть-Меггионнефтегаз» о взыскании 2577250 рублей. Исковое заявление мотивированно тем, что общество было подвергнуто административному наказанию в виде штрафа в размере 40 000 рублей на основании п. 2 ст. 8.6. КоАП РФ (уничтожение плодородного слоя почвы, а равно порча земель в результате нарушения правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей

среды веществами), в связи с тем, что на участке местности, на котором расположен эксплуатируемый ответчиком нефтепровод, обнаружены нефтезагрязненные участки. Содержание показателей в пробе почвы на данном участке в 9 и в 90 раз превысили норму, что квалифицируется как негативное воздействие на почвенный покров. Поскольку ответчик не предоставил доказательств, того что на спорной территории осуществляют свою деятельность какие-либо иные субъекты, а ввиду того, что ответчик владеет источником повышенной опасности (трубопроводом) суд счел возможным удовлетворить исковое заявление в полном объеме.¹

Необходимо обратить внимание на то, что существуют проблемы реализации функции управления земельными ресурсами, которые выполняют специально уполномоченные органы государственной власти. Данное обстоятельство указывает на существующие пробелы в законодательстве несмотря на довольно детальное правовое регулирование отношений в области государственного земельного надзора,

В целях повышения качества осуществления государственного земельного надзора, выявления, пресечения и предупреждения, нарушений земельного законодательства требуется устранение недостатков земельного законодательства.

Эффективность исполнения функции государственного земельного надзора и позволяют не только сохранить земельные ресурсы как важнейшую составную часть природы, основу хозяйственной деятельности, но и исключить нарушения и злоупотребления при использовании земли в качестве объекта недвижимого имущества.

¹ Решение Арбитражного суда ХМАО-Югра по гражданскому делу № А75-7105/2017

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволило получить следующие результаты.

Административно-правовое регулирование федерального государственного земельного надзора в современных условиях остается одним из приоритетных направлений в деятельности государства.

Сегодня в России осуществляется целенаправленная земельная политика, которая направлена на повышение результативности применения и использования земель всех категорий, повышение эффективности охраны земельного фонда как ключевого элемента окружающей среды и основного средства производства в агропромышленном комплексе, что обеспечивает продовольственную безопасность нашего государства.

За последние шесть лет внесено достаточное количество изменений, касающихся полномочий органов государственного земельного надзора, значительное количество изменений внесено всего два года назад. Земельный контроль заменил земельный надзор, введен риск-ориентированный подход и приведены критерии определения риска, изменились редакции положений надзорных органов, упорядочены вопросы организации и проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства, увеличен размер санкций за совершение административного правонарушения и многое другое. Тем не менее, урегулирование этих вопросов в законе требует их дальнейшей конкретизации в подзаконных актах.

Несмотря на то, что в настоящее время до сих пор идут процессы реформирования контрольно-надзорной деятельности, традиционные вопросы государственного земельного надзора в научной доктрине не изменились.

Так, например, вопросы понятия и соотношения земельного надзора и земельного контроля остаются актуальными. Одна позиция ученых определяет надзор как разновидность контроля, другая указывает на то, что контроль и надзор являются

тождественными понятиями, третья позиция рассматривает надзорную деятельность как самостоятельный вид.

При этом, анализ земельного законодательства позволил сделать вывод о том, что земельный надзор и контроль являются самостоятельными и одновременно взаимосвязанными понятиями, которые необходимо рассматривать в качестве самостоятельной функции управления в земельной сфере, общественных отношений по организации и осуществлению надзорно-контрольной деятельности в целях обеспечения земельного правопорядка, направленного на рациональное использование и охрану земель, соблюдение земельных прав граждан, юридических лиц и публичных образований.

В то же время, при рассмотрении сущности федерального государственного земельного надзора, были выявлены ряд проблем.

Одной из них является отсутствие легального определения понятия "федеральный государственный земельный надзор". Отсутствие его порождает за собой также несоответствие между уровнями государственного экологического и государственного земельного надзоров. Как выход из сложившегося положения, необходимо, уточнить и конкретизировать легальное определение государственного земельного надзора, закрепленного в ст. 71 Земельного кодекса РФ, в соответствии с подвидами государственного экологического надзора как "Федеральный государственный земельный надзор". Более того, предлагается наделить органы исполнительной власти субъектов РФ полномочиями по осуществлению регионального государственного земельного надзора в отношении земель, находящихся в собственности субъекта РФ, а также земельных участков, на которых расположены объекты хозяйственной деятельности, поднадзорные субъектам РФ в рамках государственного экологического надзора.

При рассмотрении правового регулирования и организации государственного земельного надзора было выявлено, что сфера государственного земельного надзора, закрепленная за Россельхознадзором и его территориальными органами не совпадает. Примечательно, что положения об отделах управлений Россельхознадзора не приведены в соответствие с нормами действующего законодательства, в т.ч. с

нормами Земельного кодекса РФ, Положения о государственном земельном надзоре. Кроме того, действующее положение об Управлении Россельхознадзора также использует терминологию, не определяемую ни в самом положении, ни в иных законодательных актах.

В тоже время положение об Управлении Росреестра в части перечня функций Управления имеет аналогичные коллизии, как и положение об Управлении Россельхознадзора; не приведена в соответствие с Положением о государственном земельном надзоре редакция иных функций Росреестра.

Установлено, что перечень сведений, предоставляемых должностным лицам Росреестра в порядке межведомственного электронного взаимодействия, не является исчерпывающим, в связи с чем, предложено закрепить исчерпывающий перечень информации, предоставляемой в таком порядке.

Под сомнение поставлена возможность проведения административного обследования, включающее использование результатов почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований, поскольку получение результатов таких обследований невозможно без согласования с правообладателем земельного участка.

Затронута проблема информирования правообладателей земельного участка, в отношении которого проведено административное обследование, результаты которого могут быть учтены при составлении ближайшего ежегодного плана проведения плановых проверок соблюдения земельного законодательства РФ. Предложено информировать правообладателей путем направления сообщения посредством почтовой связи.

В процессе изучения правоприменительной практики, также были выявлены проблемы и несоответствия, которые влияют на ослабление эффективности административно-правового регулирования государственного земельного надзора.

Выявленные проблемы правоприменительной практики можно разделить на три группы: 1) проблемы, в рамках процедур надзорных мероприятий; 2) проблемы, возникающие при координации деятельности органов прокуратуры и органов госу-

дарственного земельного надзора; 3) проблемы, связанные с привлечением лиц к ответственности за нарушение земельного законодательства.

К числу проблем, связанных с процедурами надзорных мероприятий можно отнести следующие:

- несоответствие оснований включения юридического лица, индивидуального предпринимателя, являющихся правообладателями земельных участков, в ежегодный план проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, предусмотренных Административными регламентами федеральных служб, осуществляющих государственный земельный надзор, основаниям, предусмотренных п. 8 ч. 3 ст. 9 Закона РФ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля";

- отсутствие на законодательном уровне акта, определяющего процедуру обмена информацией, либо посредством заключения соответствующих соглашений с федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на ведение реестров, уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Предложено принять соответствующее решение на законодательном уровне о способе, позволившего определить процедуру обмена информацией;

- несоответствие сроков проведения плановых проверок в отношении проверяемых лиц, установленных в Административных регламентах федеральных служб, ответственных за государственный земельный надзор, а также установленным п. 1 ст. 71.1 Земельного кодекса РФ, срокам, установленным Положением о государственном земельном надзоре с учетом изменений от 21 сентября 2017 г. Представляется, что такое несоответствие возникло в связи с несвоевременным внесением принимаемых законодателем изменений в Административные регламенты федеральных служб. Предлагается, например, внести изменения в п. 1 ст. 71.1 Земельного кодекса РФ в части уточнения периодичности проведения плановых проверок, изложив его в следующей редакции: "Плановые проверки соблюдения требований земельного законодательства проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения пла-

новых проверок (далее также в настоящей статье - ежегодный план), утвержденными органами государственного земельного надзора, в зависимости от присвоенной категории риска с периодичностью, установленной Положением о государственном земельном надзоре".

- отсутствие регламентированного порядка исчисления сроков проведения выездной проверки в случае, если она проводится после проведения плановой документарной проверки, в ходе которой не представилось возможным оценить соответствие деятельности проверяемого лица обязательным требованиям;

- наличие противоречивой практики в органах федерального государственного земельного надзора, связанной с трактовкой начала проведения проверки. В соответствии с п. 14 Обзора Росреестра от 03.05.2017 г. федеральным исполнительным органом отмечено, что дата начала проведения проверки может не совпадать с началом проведения выездных контрольных мероприятий, в связи с тем, что в рамках выездной проверки помимо самих выездных мероприятий по контролю могут проводиться и предшествующие им мероприятия по контролю без выезда;

- наличие ситуаций, при которых встает вопрос проведения проверки гражданина в случае выявления в ходе такой проверки его регистрации в качестве индивидуального предпринимателя;

- отсутствие в Правилах проведения административного обследования объектов земельных отношений положений, предусматривающих выдачу заданий на проведение административных обследований объектов земельных отношений, что порождает за собой противоречие с нормами ч. 2 и ч. 4 ст. 8.3 Закона РФ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Решение данной правовой проблемы, до внесения соответствующих изменений в Правила проведения административных обследований, путем проведения таких обследований без выдачи заданий, нашло свое отражение в Письме Минэкономразвития России от 06.02.2017 г. № Д23и-518;

- не соответствие пункта 53 Административного регламента Росреестра, в части проведения плановой выездной проверки в отсутствие проверяемых лиц в слу-

чае их надлежащего уведомления, пункту 2 ст. 15 Закона РФ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", которым плановая выездная проверка может быть проведена в отсутствие проверяемого лица только лишь в случае проверки соблюдения требований земельного законодательства в случаях надлежащего уведомления собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, а не для всех случаев проведения плановой выездной проверки, как указано в п. 53 Административного регламента Росреестра;

- отсутствие при проведении проверок возможности приостановки течения срока проведения проверки, либо продления плановой документальной и плановой документальной и выездной, внеплановой документальной и (или) внеплановой выездной проверок, что в последующем может вызвать определенные сложности для контролирующих органов, поскольку превышение установленных сроков, в нарушении абз. 1 ст. 15 Закон № 294-ФЗ, может явиться основанием для признания результатов проверки недействительными.

К проблемам, возникающим при координации деятельности органов прокуратуры и органов государственного земельного надзора можно отнести следующие:

- отсутствие специально нормативно-правового акта, или подзаконного правового акта, устанавливающего координацию деятельности органов прокуратуры и органов федерального государственного земельного надзора, что порождает за собой трудности при определении компетенции участников координационной деятельности, порядка и правил взаимодействия между ними при проведении плановых и внеплановых проверок и др.;

- недостаточное регламентирование процедуры обобщения органами прокуратуры поступивших от органов государственного контроля (надзора) ежегодных планов проведения плановых проверок и формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок;

- наличие отказов органов прокуратуры рассматривать проекты планов проведения плановых проверок в отношении граждан, в целях последующего направле-

ния предложений о приведении проектов планов в соответствие с положениями законодательства РФ;

- отсутствие последовательности действий органа государственного контроля (надзора) при отказе органом прокуратуры в согласовании проведения внеплановой проверки, в случае проведения внеплановой выездной проверки надзорным органом в соответствии с п. 12 ст. 10 Закона РФ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

Проблемы, связанные с привлечением лиц к ответственности за нарушение земельного законодательства, выражены в следующем:

- отказы органов прокуратуры по фактам выявленных нарушений в возбуждении дел об административных правонарушениях по причине истечения трехмесячного срока давности привлечения к ответственности, установленной ст. 4.5 КоАП РФ;

- наличие правовой коллизии по доставлению в суд лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, предусматривающее административный арест, органом, которым возбуждено такое дело, в т.ч. ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ, что требует внесения в КоАП РФ изменений в части определения лица, которое будет наделено полномочиями по доставлению лица, в отношении которого возбуждено дело, в суд. В целях устранения правовой коллизии в КоАП РФ требуется внесение соответствующих изменений. Освободить Росреестр от данной обязанности и наделить соответствующими полномочиями Службу судебных приставов по поручению суда или рассматривать дела об административных правонарушениях по статье 20.25 КоАП РФ в отсутствие правонарушителя, при этом по общему правилу уведомлять его о принятом судом решении, путем направления соответствующего постановления суда и предоставить срок для обжалования.

В целом, устранение выявленных проблем в правоприменительной практике, относительно несоответствия одних правовых норм другим, отсутствия каких-либо норм по регулированию того или иного порядка при осуществлении государственного земельного надзора, может быть осуществлено путем законотворческой ини-

циативы по внесению изменений в существующие нормативные и подзаконные правовые акты в области земельного и экологического надзора, приведения их в соответствие с единой позицией законодателя, устранения имеющихся в них явных и выявленных противоречий. Ряд выявленных проблем, в частности по вопросам координации деятельности органов прокуратуры и органов государственного федерального земельного надзора, может быть решен путем принятия специального федерального закона "О координации деятельности органов прокуратуры и органов государственного надзора в РФ".

Относительно новым в данной работе при исследовании сущности государственного федерального земельного надзора является указание на отсутствие на законодательном уровне понятие определения "государственный федеральный земельный надзор", что ранее иными исследователями в данной области не отмечалось.

Кроме того в работе впервые проведен анализ правоприменительной практики в различных ее направлениях при осуществлении деятельности по земельному надзору органами федеральной исполнительной власти, который позволил систематизировать и обобщить выявленные в ходе такого анализа существующие проблемы в рамках земельных отношений, а также даны рекомендации по их устранению.

Полученные в настоящем исследовании выводы и рекомендации могут быть использованы в нормотворческой деятельности, правоприменительной практике при осуществлении государственного земельного надзора.

Настоящее исследование рассматривает лишь несколько аспектов проблемы. Изучение темы в этом направлении может быть продолжено. Это могло бы быть изучение не только анализа теоретических положений, правовых актов и практических проблем административно-правового регулирования государственного земельного надзора, но и таких узких направлений как:

- анализ локальных актов органов федерального государственного земельного надзора;

- взаимодействие органов государственного земельного надзора с иными лицами при осуществлении надзорных мероприятий и процедур (специалисты, эксперты, переводчики и т.д.);

- порядок привлечения лиц, нарушающих земельное законодательство, к административной и иной ответственности;

- вопросы, связанные с препятствиями при реализации земельной политики государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.: по сост. на 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445;
2. Гражданский кодекс РФ (часть первая) от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 05.12.1994. - № 32. - Ст. 3301
3. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ: по сост. на 01 января 2017 г. // Собрание законодательства РФ.- 29.10.2001. - № 44. - Ст. 4147.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: по сост. на 07 июня 2017 г. // Российская газета. - 31.12.2001. - 256.
5. Водный кодекс Российской Федерации от 03 июня 2006 г. № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 05.06.2006. - № 23. - Ст. 2381.
6. Лесной кодекс Российской Федерации от 04 декабря 2006 г. № 200-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 11.12.2006.- № 50. - Ст. 5278.
7. О недрах: федеральный закон от 21 февраля 1992 г. № 2395-I // Российская газета. - 05.05.1992. - № 102.
8. Об охране атмосферного воздуха: федеральный закон от 04 мая 1999 г. № 96-ФЗ // Российская газета. - 13.05.1999. - № 91.
9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «» // Собрание законодательства РФ. - 18.10.1999. - № 42. - Ст. 5005
10. О землеустройстве: федеральный закон от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ "" // Собрание законодательства РФ. - 25.6.2001. - № 26. - Ст. 2582

11. Об охране окружающей среды: федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ: по сост. на 01 марта 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 14.01.2002. - № 2. - Ст. 133.

12. Об обороте земель сельскохозяйственного назначения: федеральный закон от 24.07.2002 г. № 101-ФЗ // Российская газета. - 27.07.2002. - № 137

13. О системе государственной службы в Российской Федерации: федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. - 02.06.2003. - № 22. - Ст. 2063

14. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ // Российская газета. - 31.07.2004.- № 162

15. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ: по сост. на 01 мая 2017 г. // Российская газета. - 30.12.2008. - № 266.

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. - 2011. - № 30 (ч. 1). - Ст. 4590.

17. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ // Российская газета.- 23.07.2014. - № 163

18. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 08 марта 2015 года № 46-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 09.03.2015. - № 10. - Ст. 1416.

19. Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ: федеральный закон от 01 мая 2016 года № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. - 02.0.2016. - № 18. - Ст. 2495

20. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: утв. Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 22.04.1996. - № 17. - Ст. 1958

21. О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: Указ Президента РФ от 15 мая 2008 года № 797 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 19.05.2008. - № 20. - Ст. 2293

22. Положение о координационной деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью: утв. Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 года № 567 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 22.04.1996. - № 17. - Ст. 1958

23. Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 327: по сост. на 30 января 2017 г. // Российская газета. - 15.07.2004. - № 150

24. Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 года № 400 // Собрание законодательства РФ. - 09.08.2004. - № 32. - Ст. 3347

25. О государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 689 // Российская газета. - 23.11.2006. - № 263 (утратил силу)

26. О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (вместе с "Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии"): Постановление Правительства Российской Федерации от 01 июня 2009 г. № 457: по сост. на 15 февраля 2017 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 22.06.2009. - № 25. - Ст. 3052.

27. Об утверждении правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведе-

ния плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 года № 4889 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 12.07.2010. - № 28. - Ст. 3706

28. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг: Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 года № 373 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 30.05.2011. - № 22. - Ст. 3169

29. О вопросах государственного контроля (надзора) и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 05 июня 2013 года № 476 // Собрание законодательства РФ. - 17.06.2013. - № 24. - Ст. 2999

30. О федеральном государственном экологическом надзоре: Постановление Правительства РФ от 08 мая 2014 года № 426 // Собрание законодательства РФ. - 19.05.2014. - № 20. - Ст. 2535

31. Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства Российской Федерации от 02 января 2015 г. № 1: по сост. на 15 декабря 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 12.01.2015. - № 2. - Ст. 514

32. Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений: Постановление Правительства РФ от 18 марта 2015 № 251 // Собрание законодательства Российской Федерации, - 30.03.2015. -. № 13. - Ст. 1937

33. О внесении изменений в Положение о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 12 марта 2016 года № 187 // Собрание законодательства РФ. - 21.03.2016. - № 12. - Ст. 1666

34. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ: Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 года № 806 // Собрание законодательства РФ. - 29.08.2016. - № 35. - Ст. 5326.

35. О внесении изменения в Положение о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 15 декабря 2016 года № 1369 // Собрание законодательства РФ. - 26.12.2016. - № 52 (Часть V). - Ст. 7638

36. О внесении изменений в Положение о государственном земельном надзоре: Постановление Правительства РФ от 08 сентября 2017 года № 1084 // Собрание законодательства РФ. 18.09.2017. № 38. Ст. 5622

37. Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 03 марта 2012 года № 297-р (в ред. от 28.08.2014 г.) // Собрание законодательства РФ. - 19.03.2012. - № 12. - Ст. 1425.

38. Об утверждении плана мероприятий ("дорожной карты") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы: Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 г. № 559-р

39. Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина: Приказ Генерального прокурора РФ от 07 декабря 2007 года № 195 " // Законность. - 2008. - № 3.

40. Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности: Приказ Генерального прокурора РФ от 31 марта 2008 года № 53 // СПС Консультант Плюс. Документ опубликован не был.

41. Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях: Приказ Минэкономразвития России от 14 мая 2010 года № 178 // Российская газета. - 15.07.2010. - № 154

42. О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: Приказ Генерального прокурора РФ от 11 августа 2010 года № 313 // Законность. - 2010. - № 11.

43. Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного экологического надзора: утв. Приказом Министер-

ства природных ресурсов и экологии РФ от 29 июня 2012 года № 191 // Российская газета. - 23.01.2013. - № 12

44. Положение о Главном управлении по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации: утв. Генпрокуратурой от 04 июня.2014 года // СПС Консультант Плюс

45. Типовое положение о территориальном органе Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору: утв. Приказом Минсельхоза России от 04.10.2012 г. № 527 (зарегистрировано в Минюсте России 08.02.2013 г. № 26921) // Российская газета. - 20.03.2013. - № 59.

46. Положение об Управлении государственного геодезического и земельного надзора Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, утв. приказом Росреестра от 04 февраля 2015 года № П/42 // СПС Консультант Плюс / документ опубликован не был

47. Административный регламент Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по исполнению Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора: утв. Приказом Министерства экономического развития РФ от 20 июля 2015 года № 486 // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 25.11.2015.

48. Об утверждении типовых положений о территориальных органах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования: Приказ Минприроды России от 28 марта 2016 года № 98 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 06.06.2016. - № 23

49. Положение об управлении Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзора) по Тюменской области: утв. приказом Росприроднадзора от 24 августа 2016 года № 502 // Консультант плюс

50. Об утверждении положений о структурных подразделениях центрального аппарата Росприроднадзора" (вместе с "Положением Об управлении делами и государственной службы", "Положением Об управлении государственного геологического надзора", "Положением Об управлении государственного надзора и регули-

рования в области обращения с отходами и биоразнообразия", "Положением Об управлении государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, атмосферного воздуха и земельного надзора", "Положением о контрольно-аналитическом управлении", "Положением Об управлении экономики и финансов", "Положением Об управлении государственной экологической экспертизы", "Положением о Правовом управлении"): Приказ Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 12 декабря 2016 года № 783 // СПС Консультант Плюс / документ опубликован не был

51. Административный регламент исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения": утв. Приказом Министерства сельского хозяйства РФ от 27 декабря 2016 года № 591// Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. - 22.03.2017

52. Об обзоре обобщения и анализа федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии правоприменительной практики при осуществлении государственного надзора (контроля): Приказ Росреестра от 03 мая 2017 года №п/0206 " // СПС Консультант Плюс / документ опубликован не был

53. Положение о Ямало-Ненецком отделе Управления Россельхознадзора по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам: утв. Приказом руководителя Управления федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Тюменской области, Ямало-Ненецкому и Ханты-Мансийскому автономным округам от 02.07.2009 г. № 62-а/х // http://ursn72.ru/files/dokumentyi_obschie/62-ah_polozhenie.pdf

54. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года // Российская газета. - 13.12.2013. - № 282

55. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию: Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01 декабря 2016 года // Парламентская газета. - 02-08.12.2016. - № 45

Научная литература

1. Акулов А.А. Сверхкраткий философский словарь // <http://terme.ru/termin/suschnost.html>;
2. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства: Монография // М.: Новый индекс. - 2012. - 192 с.;
3. Антонов С.Н. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения: проблемы нормативного правового регулирования // Административное право и процесс. - 2017. - № 1;
4. Беляев В.П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики: Дисс... д-ра юрид. наук. // Саратов. - 2006. - 436 с.;
5. Бессарабов В.Г. Прокуратура и контрольные органы России // Москва. - 1999. - 440 с.;
6. Бессарабов В.Г., Кашаев К.А. Защита российской прокуратурой прав и свобод человека и гражданина // М.: Городец. - 2007. - 464 с.;
7. Боголюбов С.А., Бутовецкий А.И., Ковалева Е.Л. и др. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (постатейный). под ред. С.А. Боголюбова. 2-е изд., перераб. и доп. // М.: Проспект. - 2017. - 784 с.
8. Боголюбов С.А., Сулейманов М.К. Экологическое право - интернациональная отрасль. Проблемы экологического права. Диалог // Экологическое право. - 2014. - № 4. - С. 32-38;
9. Большая советская энциклопедия. 3-е изд. Т. 13 // Москва. - 1973. - 640 с.;
10. Бринчук М.М. Комплексность в экологическом праве // Экологическое право. - 2004. - № 6. - С. 19-28.
11. Бринчук М.М. Экосистемный подход в праве // Экологическое право. - 2008. - № 1. - С. 6-14.

12. Бутылина Е.В. Земельный надзор и контроль. Автореферат на соиск. уч. степ. к.ю.н. // Москва. - 2015. - С. 11.
13. Винокуров А.Ю. Государственный земельный надзор: проблемы правового регулирования // Правовые вопросы недвижимости. - 2013. - № 1. - С. 2-4
14. Винокуров Ю.Е. Прокурорский надзор: курс лекций и практикум. Учебное пособие. изд. 5-е перераб. и доп. / Ю.Е. Винокуров и др. // М. - 2003. - 542 с.;
15. Воронцова О.В. К вопросу об экологических функциях органов местного самоуправления (на примере Республики Коми) // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 10 (82). - С. 1091 - 1100;
16. Галанина Л.А. Организационно-правовое обеспечение контроля за исполнением нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации: Дисс... канд. юрид. наук // Москва. - 2001. - 184 с.;
17. Галиновская Е.А. Институт юридической ответственности как составляющая земельного правопорядка // Журнал российского права. - 2014. - № 1. - С. 41-48.;
18. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2 // Москва. - 1979. - 814 с.;
19. Герасимова С.И. Настольная книга прокурора. Под ред. Герасимова С.И. // М.: Щит-М. - 2002. - 840 с.
20. Заславская Н.М. Теория и практика осуществления государственного земельного надзора: новые подходы и старые проблемы // Экологическое право. - 2015. - № 3. - С. 18-23;
21. Зубарев С.М. О соотношении понятий "контроль" и "надзор" в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. - 2014. - № 10. - С. 31-36;
22. Зырянов С.М. Административный надзор органов исполнительной власти: дисс... д-ра юрид. наук // М. - 2014;
23. Ивин А.А. Философия: Энциклопедический словарь / под ред. А.А. Ивина // М.: Гардарики. - 2004. - 1072 с.;

24. Кичигин Н.В. Правовые проблемы публичного экологического контроля (надзора). Монография // Москва. - 2012. - 328 с;
25. Козлов Ю.М. Административное право // Москва. - 1999. - 320 с;
26. Лапина М.А. Сущность государственного контроля (надзора) и генезис его законодательного определения // Вестник финансового университета. - 2016. - № 4. - С. 157;
27. Липски С.А. Государственный земельный надзор в системе экологического надзора: организационно-правовые аспекты // Правовые вопросы строительства. - 2015. - № 1. - С. 12-15;
28. Липски С.А. Муниципальный земельный контроль в системе публичных контрольно-надзорных функций // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2016. - № 4. - С. 21-25;
29. Мартынов А.В. Применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля и надзора как необходимое условие снижения давления на бизнес // Юрист. - 2016. - № 18. - С. 22-27
30. Нистратов С.Г. Контроль и надзор как гарантии законности (теоретико-правовой аспект): Автореф.дисс...канд. юрид. наук // Волгоград. - 2012. - 239 с;
31. Новик В.В. Судебная реформа и эффективность деятельности органов суда, прокуратуры и следствия: 4-я научно-практическая конференция молодых ученых. 21.04.2001. Тезисы выступлений //СПб. - 2001. - 184 с.
32. Оганесян Г.Ф. Некоторые проблемы реализации Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ в части осуществления государственного земельного надзора //Царскосельские чтения. - 2012. -. С. 159-164;
33. Ожегов С.И. Словарь русского языка. 18-е изд. // Москва.- 1987. - 795 с;
34. Осинцев Д.В. Административное давление на бизнес-структуры: реалии и фантазии // Безопасность бизнеса. - 2017. - № 3. - С. 14-19
35. Погодина Н.А., Карелин К.В, Соотношение контроля и надзора в российской правовой системе // Российская юстиция. - 2012. № 3. - С. 72-74.
36. Пухов А.В. Прокурорский надзор за соблюдением прав предпринимателей // Прокурор. - 2012. - № 4. - С. 36-42;

37. Студеникина М.С. Кодификация законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях: история, современность, перспективы развития // Административное право и процесс. - 2014. - № 9. - С. 39-44;
38. Стахов А.И. Административное право России. Учебник и практикум для прикладного бакалавриата / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е.В. Гвоздева // М.: Юрайт. - 2016. - 302 с;
39. Тарасов А.М. Обеспечение эффективного взаимодействия и координации при осуществлении государственного контроля - стратегия сегодняшнего дня // подготовлен для системы СПС Консультант Плюс. - 2002;
40. Тарасов А.М. Проблемы законодательного обеспечения государственного контроля // Государство и право. - 2004. - № 10. - С. 15-25;
41. Тихомирова Л.А. Технологический надзор в Российской Федерации: проблемы правоприменения // СПС Консультант Плюс. - 2013.
42. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Д.Н. Ушакова // Москва. - 1996. - 1562 с;
43. Третьяк М.А. Надзор за соблюдением законодательства в сфере защиты прав субъектов предпринимательской деятельности // Законность. - 2013. - № 8. С. 16-169;
44. Хусьянова С.Г., Кагамлык М.Ю. О состоянии законности в сфере земельных отношений // Имущественные отношения в Российской Федерации. - 2016. - № 2. - С. 90-95;
45. Шафранов А. Разграничение контрольной и надзорной деятельности в сфере исполнительной власти // Право и жизнь. - 2006. - № 1. - URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n91.aspx>.

Судебная практика

1. По делу о проверке конституционности пунктов 2 и 3 части первой статьи 11 Закона Российской Федерации от 24 июня 1993 года "О федеральных органах налоговой полиции: постановление Конституционного Суда РФ от 17 декабря 1996 г. № 20-П // Собрание законодательства РФ. - 06.01.1997. - № 1. - Ст. 197;

2. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 03 февраля 2003 г. № КА-А40/65-03 по делу № А40-26130/02-84-134 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 01.09.2017);

3. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 18 июня 2013 г. № 71/13 по делу №А67-4294/2012 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 01.09.2017);

4. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 09 февраля 2016 г. по делу № А70-12284/2015 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 01.09.2017);

5. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 декабря 2016 г. № Ф07-12069/2016 по делу № А56-73764/2015 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 01.09.2017);

6. Определение Верховного Суда РФ от 10 марта 2017 г. № 304-КГ17-1340 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 01.09.2017);

7. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 13 марта 2017г. по делу № А70-195/2017 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 30.11.2017);

8. Решение Арбитражного суда Тюменской области от 4 мая 2017 г. по делу № А70-14426/2016 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 01.09.2017);

9. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 29 июня 2017 г. № Ф06-20160/2017. по делу № А65-9176/2016 [Электронный ресурс]. - До-

кумент опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 03.10.2017);

10. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 16 августа 2016 г. № Ф03-3118/2016 по делу № А51-12262/2015 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 14.09.2017);

11. Апелляционное определение Московского областного суда от 30 августа 2017 г. по делу № 33-21516/2017 [Электронный ресурс]. - Документ опубликован не был. - Доступ из справочно-правой системы "Консультант Плюс" (дата обращения 14.09.2017).

Прочие источники

1. Пояснительная записка к проекту Федерального закона N 510495-6 "О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части оптимизации административной ответственности за нарушение земельного законодательства) // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: www.duma.gov.ru;

2. <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/statistika/>;

3. <http://контроль-надзор.пф/programm>;