

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 — Юриспруденция
Профиль: Гражданско-правовой

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Зав. кафедрой
_____ П.Г. Алексеенко
« ____ » _____ 2017г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Правовое регулирование государственного управления в сфере использования и охраны земель

Исполнитель
студент группы 321-об1

(подпись, дата)

В.О. Кабанова

Руководитель
доцент

(подпись, дата)

Е.Г. Черкашина

Нормоконтроль

(подпись, дата)

О.В. Громова

Благовещенск 2017

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра гражданского права
Направление подготовки 40.03.01 – юриспруденция

УТВЕРЖДАЮ

Зав. кафедрой

_____ П. Г. Алексеенко

« _____ » _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студентки 321-об1 группы Юридического факультета Кабановой Виктории Олеговны

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовое регулирование государственного управления в сфере использования и охраны земель (утверждена приказом от 27.03.2017 № 671уч)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 10.06.2017

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре»

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): рассмотреть понятие и содержание государственного управления в сфере использования и охраны земель, правовое положение и полномочия органов общей и специальной компетенции в сфере управления землепользованием; охарактеризовать некоторые функции государственного управления в данной сфере, исследовать проблемы их реализации

5. Дата выдачи задания: 07.12.2016

Руководитель выпускной квалификационной работы: Черкашина Елена Геннадьевна, доцент кафедры гражданского права

Задание принял к исполнению (дата): 07.12.2016

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 63 с., 33 источника.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ, ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР, РЕЗЕРВИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере государственного управления использованием и охраной земель.

Предмет исследования – нормативно-правовая база, регулирующая правоотношения в данной сфере и определяющая полномочия органов государственной власти в области охраны и использования земельных ресурсов.

Целью работы является исследование и выявление особенностей государственного управления землепользованием и охраной земель в Российской Федерации, анализ законодательства, регулирующего данный институт, а также выявление проблем, возникающих в процессе реализации некоторых функций государственного управления, и формирование путей их решения.

В данной бакалаврской работе используются следующие универсальные и специальные юридические методы исследования:

– формально-юридический – позволяет определить юридические понятия, выявлять их признаки, проводить описание, анализ и обобщение юридической практики;

– сравнительный – осуществляется при помощи сравнительного анализа нескольких источников информации и выявление схожих и противоположных мнений об исследуемом объекте;

– анализ нормативно-правовой базы

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Понятие и содержание государственного управления в сфере использования и охраны земель	7
2 Система органов государственного управления в сфере использования и охраны земель федерального и регионального уровня	13
3 Характеристика некоторых функций государственного управления в сфере использования и охраны земель	21
3.1 Государственный мониторинг земель	21
3.2 Государственное регулирование землеустройства	30
3.3 Государственный земельный надзор	39
3.4 Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд	49
Заключение	57
Библиографический список	59

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования очевидна, исходя из понимания о земле, как об особо важном природном объекте, обладающим своей спецификой и оказывающим влияние на другие природные объекты.

Земля используется в качестве основы жизни и деятельности человека, является средством производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, пространственно-операционным базисом для размещения иных объектов и одновременно недвижимым имуществом с особым правовым режимом.

Такая многофункциональность и безусловная значимость земли определяет заинтересованность и активное участие государства в ее охране от негативного воздействия человека и соответственно регулировании отношений, складывающихся в данной сфере.

Состояние и рациональное использование земель во многом зависит от государства, ведь оно обладает суверенным правом определять политику в данной сфере, закреплять правовые нормы, надзирать за их исполнением и принимать меры воздействия к нарушителям данных норм со стороны компетентных органов.

Конституция РФ, являясь Основным Законом, определяет принципы и приоритеты правового регулирования наиболее значимых общественных отношений. Так, в ч. 1 ст. 9 Конституция РФ закрепляет, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории».

Ст. 42 Конституции РФ гарантирует «право на благоприятную окружающую среду», а ст. 58 закрепляет обязанность каждого «сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам».

Таким образом, управление земельным фондом вызвано необходимостью обеспечения охраны и использования земли, которая ограничена как основное средство производства, незаменима и является главным богатством народов РФ.

Для этого Распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р утверждены Основы государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012–2020 годы. Политика государства может быть успешно реализована на основе четкой, непротиворечивой законодательной базы.

С учетом вышеизложенного поставлена цель работы: исследовать и выявить особенности государственного управления землепользованием и охраной земель в Российской Федерации и нормативно-правовую базу этих отношений.

Для достижения данной цели сформулированы следующие задачи:

- проанализировать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в области государственного управления в сфере использования и охраны земель;

- рассмотреть правовое положение и полномочия органов общей и специальной компетенции в сфере управления землепользованием на федеральном и региональном уровнях;

- охарактеризовать некоторые функции государственного управления в данной сфере, исследовать проблемы их реализации, посредством изучения соответствующих нормативных правовых актов, правоприменительной и судебной практики.

При написании выпускной квалификационной работы исследовались нормативные правовые акты, среди которых Конституция Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации, федеральные законы, законы Амурской области, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, а также труды известных отечественных ученых в сфере земельных отношений.

Исследованию института государственного управления использованием и охраной земель посвящены многочисленные работы отечественных авторов: Ерофеева Б.В., Анисимова А.П., Болтанова Е.С., Крассова О.И. и других. Также при написании выпускной работы использовались научные статьи Аксеновой Е.Г., Басовой И.А., Едемского А.А.

1 ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Под управлением в широком смысле понимается руководство кем-либо или чем-либо, воздействие субъекта управления на объект, осуществляемое с целью получить желаемые результаты.

Государственное управление является организованным процессом руководства, регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием различных сфер общественной и государственной жизни.

Также государственное управление рассматривается как одна из функций государства, выражающаяся в установлении государством общих правил поведения участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Государственное управление представляет собой форму реализации исполнительной власти, то есть это совокупность действий государственных органов, направленных на соблюдение требований законодательства всеми субъектами правоотношений.

Государственное управление в сфере охраны и использования земель (иногда говорится об управлении земельными ресурсами, управлении земельным фондом) является частью государственного управления в целом и выделяется в особый институт земельного права. Что касается определения этого понятия, то существуют разные точки зрения по данному вопросу, так как этому феномену уделяется большое внимание со стороны ученых.

По мнению кандидата юридических наук, профессора Р.К. Гусева, управление земельными ресурсами представляет собой урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных и иных управленческих органов (структур), должностных лиц, призванную обеспечить рациональное использование и охрану земель (земельных ресурсов)¹.

Доктор юридических наук, профессор О.И. Крассов понимает под управ-

¹ Гусев Р.К. Земельное право: учебное пособие. М., 2001. С. 175.

лением в сфере использования и охраны земель подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение почвенного плодородия и их охрану.²

Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации И.А. Иконицкая, говоря о государственном управлении земельными ресурсами, имеет в виду организующую деятельность государственных органов исполнительной власти, направленную на создание условий для рационального использования и охраны земель всеми субъектами, имеющими права на земельные участки, в различных сферах социально-экономической жизни общества³.

Наконец, группа ученых –докторов юридических наук А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков и А.Е. Черноморец, раскрывая более обширное понятие управления земельным фондом, понимают под ним исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти в границах их компетенции, направленную на публично-правовое регулирование земельных отношений в России с целью обеспечения рационального использования и охраны земель вне зависимости от форм собственности и других прав на землю, а также хозяйственное управление земельными участками, которые принадлежат на праве собственности России, ее субъектам и муниципальным образованиям. Далее ученые свидетельствуют о том, что управленческая деятельность осуществляется только исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления⁴.

Государственное управление, как определенный процесс, представляет собой регулирование земельных отношений посредством правовых норм и обеспечения соблюдения требований земельного законодательства путем осу-

²Крассов О.И. Земельное право: учебник. М., 2014. С. 342.

³Нецветаев А.Г. Земельное право. учебно-методический комплекс. М., 2008. С. 105.

⁴Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Земельное право России. М., 2010. С. 53.

ществления государственными органами систематического надзора за использованием и охраной земель и принятия необходимых мер воздействия к нарушителям земельного законодательства.⁵ Таким образом, предмет управления составляют отношения в сфере использования и охраны земель всеми субъектами права, а объектом являются все земли в РФ.

Исходя из множества определений, можно выявить субъект управления, которым являются органы исполнительной власти РФ, субъектов РФ и органы местного самоуправления (которые согласно ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти, но тем не менее осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности).

Нормы, регулирующие эту сферу публичных отношений, образуют межотраслевой институт земельного и административного права, поэтому целесообразно провести разграничение сфер регулирования обозначенных отраслей права. Административным правом регулируются вопросы построения системы и структуры государственных органов исполнительной власти, их правового положения, организации их деятельности, форм и способов организации государственного управления, что дает возможность оценить законность совершаемых ими управленческих действий. Земельное же право охватывает вопросы содержания и результатов управленческой деятельности.

Российская Федерация управляет земельным фондом, то есть совокупностью всех земельных участков и земель, расположенных в границах ее территории, как государство, обладающее суверенитетом, и реализует функции управления, используя различные механизмы, а юридическим основанием управления является право территориального верховенства, позволяющее государству применять властные полномочия в полном объеме, чтобы обеспечить рациональное использование земель и охрану земельных ресурсов, независимо от форм собственности на землю. Во времена Советского государства, например,

⁵ Черкашина Е.Г. Земельное право: учебно-методическое пособие. Б., 2007. С. 35.

управление в данной сфере основывалось не только на праве территориального верховенства как элементе государственного суверенитета, но и на праве исключительной государственной собственности на природные ресурсы.

В современных условиях можно сказать о том, что государство является особым субъектом в том смысле, что оно определяет правила поведения всех остальных участников земельных отношений, соответственно закрепляет эти нормы в нормативных правовых актах и обеспечивает их исполнение своей принудительной силой. При этом государство одновременно является собственником определенных земельных участков и несомненно само должно соблюдать данные нормы.

Содержание управления в сфере использования и охраны земель состоит в осуществлении соответствующими органами ряда управленческих функций. Функции управления—основные, обособленные направления деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по обеспечению рационального использования и охраны земель. Их содержание определяется социальными, экономическими, экологическими и научно-техническими требованиями, предъявляемыми к организации рационального использования и охраны земель⁶.

Содержание государственного управления земельным фондом включает в себя следующие основные функции:

- государственный мониторинг земель;
- землеустройство;
- государственный кадастровый учет земельных участков;
- резервирование земель для государственных и муниципальных нужд;
- государственный земельный надзор;
- государственная регистрация прав на земельные участки и т.д.

Государственные органы обеспечивают реализацию этих функций определенными методами, в числе которых: экономические, административные и

⁶ Крассов О.И. Земельное право: учебник. М., 2014. С. 344.

организационно-правовые.

Экономический метод предполагает платность использования земли, право собственности на землю, совершение сделок с ней, экономическое стимулирование эффективной деятельности в области управления землепользованием.

Административными методами являются: управление и распоряжение земельными ресурсами, находящимися в государственной и муниципальной собственности; установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд; осуществление государственного земельного надзора и т.д.

К организационно-правовым методам относятся: обеспечение безопасного использования земли; государственная регистрация прав на земельные участки, организация кадастрового учета земельных участков, землеустройства и мониторинга земель.

Также универсальными методами признаются: убеждение, поощрение и принуждение.

Существуют основополагающие начала, принципы, на которых основано выполнение государственными органами своих функций, к ним относятся:

- четкое разделение функций между государственными органами исполнительной власти
- недопустимость вмешательства одних государственных органов в функции других⁷.

Между тем, несмотря на разделение функций между государственными органами и невмешательство в деятельность друг друга, их объединяют общие цели и задачи, сформулированные в Основах государственной политики использования земельного фонда РФ на 2012-2020 годы: «Целями государственной политики по управлению земельным фондом являются повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хо-

⁷ Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник. М., 2012. С. 307.

зайстве при обеспечении продовольственной безопасности страны».

В качестве основных задач государственной политики в данной сфере закреплены следующие положения:

– создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений;

– обеспечение охраны природы и окружающей среды, в том числе охраны земель и сохранения объектов культурного наследия;

– сохранение и повышение качественного состояния земель;

– сохранение статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель в составе земельного фонда;

– обеспечение условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости⁸.

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

2 СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ

В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Полномочия Российской Федерации, её субъектов и органов местного самоуправления в области земельных правоотношений закреплены в статьях 9-11 ЗК РФ.

В силу ст. 9 ЗК РФ к полномочиям Российской Федерации отнесены: «установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений; установление ограничений прав собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, ограничение оборотоспособности земельных участков; государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства; установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд; разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель».

В качестве полномочий субъектов РФ в ст. 10 ЗК РФ закреплены: «резервирование, изъятие земельных участков для нужд субъектов РФ; разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления».

Согласно ст. 11 ЗК РФ полномочиями органов местного самоуправления являются: «резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства РФ правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений,

территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель».

Также Российская Федерация, её субъекты и органы местного самоуправления осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в соответствующей собственности.

Стоит учесть, что ст. 9.1 ЗК РФ предусмотрено право федеральных органов исполнительной власти передавать полномочия, указанные в ЗК РФ органам исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном Федеральным законом от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Органы государственной власти, осуществляющие управление в сфере использования и охраны земель, можно классифицировать по характеру и объему властных полномочий, присущих данным органам, на органы общей и специальной компетенции. Решение вопросов использования и охраны земель не является единственной и специальной функцией органов общей компетенции, наряду с данными вопросами они решают и иные задачи. К таким органам можно отнести Федеральное Собрание РФ, Президента РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления⁹.

Федеральное собрание РФ состоит из двух палат. Государственная Дума принимает федеральные законы, которые направлены на регулирование земельных правоотношений с одобрения Совета Федерации.

Президент РФ, являясь главой государства определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе и направление земельной политики. В соответствии с п. 2 ст. 2 ЗК РФ указ является основным

⁹ Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Черноморец А.Е. Земельное право России. М., 2010. С. 57.

актом Президента, регулирующим земельные отношения, обязательным для исполнения на территории России, который не должен противоречить Конституции РФ и федеральным законам. Необходимо отметить, что указы Президента РФ играли важную роль в регулировании земельных отношений в период с 1992 по 2001 годы, когда было принято около пятнадцати основополагающих указов Президента РФ в данной области.

Правительство РФ в пределах своих полномочий, определенных Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», принимает решения, касающиеся регулирования земельных отношений в части, не противоречащей Федеральным законам и в случае, когда законом определена соответствующая компетенция. Основными актами Правительства РФ являются постановления и распоряжения.¹⁰

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности, на основании и во исполнение федеральных нормативных правовых актов и законов субъектов РФ могут издавать акты, содержащие нормы земельного права в пределах своих полномочий.

В России функционирует система федеральных органов исполнительной власти, которые специально уполномочены на управление в рассматриваемой сфере, в связи с чем их называют органами специальной компетенции. Необходимо отметить, что данная система характеризуется множественностью органов, осуществляющих государственное управление в сфере охраны и использования земель, а также неустойчивостью в силу периодически проходящих реорганизаций министерств и федеральных служб.

Система органов была сформирована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», который установил организационно-правовые формы органов, такие как: федеральные министерства, федеральные

¹⁰ Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник. М., 2012. С. 309.

службы и федеральные агентства.

Современная система федеральных органов исполнительной власти определена Указом Президента от 21.05.2012 № 636 (в редакции от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Деятельность некоторых из них связана с регулированием вопросов землепользования.

Например, Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) в силу утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 г. № 1219 Положения является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, земельных отношений, связанных с переводом земель водного фонда, лесного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории, государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), государственного экологического надзора, государственной экологической экспертизы¹¹.

В ведении Минприроды находится Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор). В соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 данная служба осуществляет в пределах своей компетенции федеральный государственный экологический надзор, включающий в себя государственный земельный надзор¹².

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от

¹¹ Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 (ред. от 24.11.2016) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 47. Ст. 6586.

¹² Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 11.07.2016) «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» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 32. Ст. 3347.

12.06.2008 № 450 Положению о нем является федеральным органом исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая мелиорацию земель, плодородие почв, безопасное обращение с пестицидами и агрохимикатами; по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель¹³.

Минсельхоз России осуществляет координацию и контроль деятельности, находящейся в его ведении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзора), которая на основании утвержденного Постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 Положения осуществляет функции по надзору в сфере безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечение плодородия почв, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения)¹⁴.

Министерство экономического развития Российской Федерации (Минэкономразвития России) в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 05.07.2008 № 437 осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения, а также перевода земель водного фонда и земель особо охраняемых территорий и объектов (в части, касающейся земель особо охраняемых природных территорий) в земли другой категории), государственного кадастра недвижимости, осуществление государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки, государственного мониторинга земель (за исключением земель сельскохозяйственного назначения), государственной регистрации прав на недвижимое имущество,

¹³ Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 25.11.2016) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 25. Ст. 2983.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 (ред. от 30.01.2017) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору» // Российская газета. 2004. № 150.

геодезии и картографии¹⁵.

В ведении Минэкономразвития находится Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр). В настоящее время в Российской Федерации по объему полномочий и возложенных функций, Росреестр занимает одно из основных положений в системе органов исполнительной власти в данной сфере. В силу Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.06.2009 № 457 основными функциями Росреестра в рамках государственного управления в сфере использования и охраны земель являются государственный мониторинг земель и проведение мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства. К функциям Росреестра также относится проведение государственной экспертизы землеустроительной документации¹⁶.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество), также находящееся в ведении Минэкономразвития, в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом», осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности¹⁷.

В системе органов государственной власти Амурской области, которые уполномочены осуществлять управление землепользованием и охраной земель

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 14.04.2017) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») // Собрание законодательства РФ. 2009. № 25. Ст. 3052.

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 04.04.2017) «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 23. Ст. 2721.

Амурской области, выделяются:

1. Законодательное Собрание Амурской области – в силу ст. 3 Закона Амурской области от 03.12.2007 № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области» обладает полномочиями по изданию законов, регулирующих земельные отношения в части, не противоречащей федеральному законодательству.

2. Губернатор Амурской области – в соответствии с Уставом (Основным Законом) Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ является высшим должностным лицом Амурской области, возглавляющим Правительство Амурской области. Губернатор области вправе представлять на утверждение Законодательному Собранию области планы и программы, в том числе касаемо земель Амурской области.

3. Правительство Амурской области – на основании ст. 52 Устава Амурской области от 13.12.1995 № 40-ОЗ управляет и распоряжается собственностью области в соответствии с законами области, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление области в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, в том числе и землями Амурской области. В силу ст. 4 Закона Амурской области от 29.12.2008 № 166-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений на территории Амурской области» Правительство Амурской области в соответствии с федеральным и областным законодательством утверждает государственные программы области по использованию, охране земель области, по землеустройству, мониторингу и кадастровому учету, по повышению плодородия почв и обеспечивает их финансирование за счет средств областного бюджета, принимает решения о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных нужд области, а также осуществляет иные полномочия.

4. Министерство имущественных отношений Амурской области является специально уполномоченным исполнительным органом государственной власти области в сфере земельных отношений в соответствии со ст. 5 Закона

Амурской области от 29.12.2008 № 166-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений на территории Амурской области».

5. Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области (Управление Росреестра по Амурской области) согласно Положению об Управлении Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области, утвержденном Приказом Росреестра от 23.01.2017 осуществляет функции землеустройства, государственного мониторинга земель, федеральный государственный надзор, а также иные полномочия.

На текущий момент в Российской Федерации сформирована весьма обширная система органов, так или иначе выполняющих функции управления в сфере использования и охраны земель. Росреестр наделен существенным объемом полномочий, однако в полной мере осуществлять разрешение всего комплекса вопросов по поводу земли данная служба не может.

На наш взгляд, целесообразно сформировать единый центральный орган управления, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений, по государственному мониторингу земель, осуществляющий в пределах своей компетенции федеральный государственный земельный надзор, проведение мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности.

3 ХАРАКТЕРИСТИКА НЕКОТОРЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

3.1 Государственный мониторинг земель

В сферу применения государственного мониторинга земель входят все земли в РФ независимо от их принадлежности к определенной категории и вида разрешенного использования. В связи с тем, что под мониторингом земель понимается система наблюдений, оценки и прогнозирования, он направлен не только на фиксацию существующего использования земель и земельных участков, но и на планирование их дальнейшего использования.

Государственный мониторинг земель выполняет информационную, аналитическую и природоохранную функции. При этом мониторинг использования земель имеет экономический и статистический характер.

Государственный мониторинг земель представляет собой важнейший инструмент государственной политики, используемый для сбора информации о землях в Российской Федерации, последующего принятия решений в области охраны и использования земель, формирования оценок состояния земель и прогнозов его изменения. В осуществлении мониторинга выражается роль государства в охране и использовании земли как природного компонента и объекта недвижимости, в регулировании земельных отношений.

Некоторыми учеными отмечается, что материалы, полученные в ходе реализации мониторинга земель, должны использоваться для подготовки документов территориального планирования, вноситься в государственный кадастр недвижимости, быть связаны с нормированием качества почв. На данных государственного мониторинга земель должна основываться реализация таких функций органов государственной власти и местного самоуправления, как предоставление и изъятие земельных участков, а также их перевод из одной категории в другую.

С такой позицией трудно не согласиться. Вместе с тем, учитывая основные задачи государственного мониторинга земель, сформулированные в ЗК РФ с принятием Федерального закона от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», представляется, что использование результатов государственного мониторинга земель может осуществляться и для принятия вышеперечисленных решений. В частности, одной из задач государственного мониторинга является обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений.

В соответствии с 67 статьей ЗК РФ государственный мониторинг земель - это часть государственного экологического мониторинга, представляющая собой систему оценок и прогнозирования, а также наблюдений, направленную на получение достоверной информации о состоянии земель, количественных и качественных показателях земель, их использовании и о состоянии плодородия почв.

К задачам государственного мониторинга земель относят:

- своевременное выявление изменений состояния земель, прогнозирование и оценка этих изменений, выработка предложений о предотвращении негативного воздействия на земли и об устранении последствий такого воздействия;
- обеспечение органов власти государства информацией о состоянии земель для реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, включая реализацию полномочий по государственному земельному надзору;
- обеспечение органов МСУ информацией о состоянии окружающей среды в частности о состоянии земель в целях реализации полномочий этих органов в сфере земельных правоотношений, в части муниципального земельного контроля;
- обеспечение всех граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей информацией о состоянии окружающей среды и особенно о со-

стоянии земель.

«В зависимости от целей наблюдения государственный мониторинг земель делится на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель»¹⁸.

Мониторинг использования земель представляет собой процедуру, при которой ведется наблюдение за использованием земель и земельных участков в зависимости от их целевого назначения.

Мониторинг же состояния земель осуществляется через наблюдение за изменением характеристик (количественные и качественные показатели) земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их деградацией, загрязнением, захламлением, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменений состояния земель.

Порядок осуществления государственного мониторинга земель устанавливается уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти. На данный момент таким органом является Министерство экономического развития Российской Федерации. Приказом Минэкономразвития от 26.12.2014 № 852 утвержден Порядок осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения (далее Порядок).

Государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в соответствии с указанным выше Приказом Минэкономразвития, «осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии Российской Федерации (Росреестр)».

При проведении мониторинга состояния земель происходит выявление изменений качественных характеристик состояния земель из-за воздействия таких негативных процессов как: подтопление и затопление, переувлажнение, заболачивание, эрозия, опустынивание земель, загрязнение земель тяжелыми металлами, радионуклидами, нефтью и нефтепродуктами, другими токсичными

¹⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

веществами, захламление отходами производства и потребления, вырубка и гари на землях лесного фонда, образование оврагов, оползней, селевых потоков, карстовых и прочих процессов и явлений, негативно влияющих на земли.¹⁹

Также в данном Порядке содержится перечень средств и способов получения необходимых сведений при осуществлении государственного земельного мониторинга, к которым относятся:

- а) дистанционное зондирование;
- б) сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков;
- в) наземные съемки, наблюдения и обследования;
- г) сведения, из государственного кадастра недвижимости;
- д) землеустроительная документация;
- е) материалы инвентаризации и обследования земель;
- ж) сведения о количестве земель и составе угодий, содержащиеся в актах органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- з) данные, представленные органами государственной власти и органами местного самоуправления;
- и) результаты обновления картографической основы (результаты дешифрирования ортофотопланов, сведений топографических карт и планов);
- к) данные государственного лесного реестра, а также лесохозяйственных регламентов лесничеств (лесопарков).

В зависимости от срока и периодичности проведения съемки, наблюдения и обследования, осуществляемые в ходе проведения государственного мониторинга земель подразделяются на:

- а) базовые (проводятся для получения данных об использовании и состоянии земель на момент начала осуществления государственного мониторинга земель);

¹⁹ Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2017).

б) периодические (проводятся для получения данных об использовании и состоянии земель за период 3-х лет);

в) оперативные (проводятся для получения данных об использовании и состоянии земель на текущий момент).

В ходе осуществления государственного мониторинга земель Росреестр запрашивает сведения об использовании и состоянии земельных участков у федеральных органов исполнительной власти, к компетенции которых относится регулирование деятельности в отношении той или иной категории земель или вида разрешенного использования земельных участков, а также у иных федеральных органов, органов власти субъекта РФ или МСУ, осуществляющих полномочия собственников данных земельных участков.

Объектом государственного мониторинга земель являются земли (независимо от форм собственности и форм осуществляемого на них хозяйствования) субъекта Российской Федерации в целом, административного муниципального образования, постоянно действующего полигона, эталонного стационарного участка, а также земельный участок или группа земельных участков.²⁰

При проведении мониторинга использования земель земельные участки изучаются в соответствии с установленными для них категориями и видами разрешенного использования.

Порядком также определен набор показателей, определяющих состояние и использование объекта государственного мониторинга земель.

Показателями мониторинга использования земель являются:

– общая площадь земель (земельных участков) соответствующей категории (для объекта государственного мониторинга земель – земли определенной категории, установленной [статьей 7](#) ЗК РФ);

– общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид

²⁰ Приказ Минэкономразвития России от 26.12.2014 N 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.02.2015 № 35994) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2017).

разрешенного использования;

– площадь земель, в отношении которых выявлено использование их не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению и т.д.

Если же говорить о показателях мониторинга состояния земель, то к ним относятся:

а) количественные показатели состояния земель:

– общая площадь проверяемых земель;

– общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования;

– общая площадь земельных участков общего пользования, внесенных в государственный кадастр недвижимости, занятых улично-дорожной сетью, коммуникациями, скверами, парками, городскими лесами (для земель населенных пунктов) и т.д.;

б) качественные показатели состояния земель (с указанием степени развития негативного процесса):

– площадь земель, подверженных линейной эрозии;

– площадь земель, подверженных опустыниванию;

– площадь подтопленных земель;

– площадь заболоченных земель;

– площадь захламленных земель;

– площадь земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению и т.д.

Путем анализа ряда последовательных (периодических, оперативных) наблюдений, направленности и интенсивности изменений и сравнения полученных показателей со значениями базового наблюдения и нормативного показателя выполняется оценка состояния земель. Показатели состояния земель выражаются как в абсолютных, так и в относительных значениях, отнесенных к определенному периоду или сроку.

«По результатам оценки состояния земель составляются прогнозы и рекомендации с приложением к ним тематических карт, диаграмм и таблиц, ха-

рактизирующих динамику и направление развития изменений, в особенности имеющих негативный характер».

Данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, используются при подготовке государственного доклада о состоянии и использовании земель в Российской Федерации.

Государственный мониторинг земель осуществляется с использованием автоматизированной информационной системы государственного мониторинга земель, являющейся информационной подсистемой единой системы государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды) в соответствии со ст. 61.3 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Полученные материалы и данные государственного мониторинга земель накапливаются и хранятся в архивах (фондах) и базах данных автоматизированной информационной системы государственного мониторинга земель.

Отдельно следует рассмотреть вопрос мониторинга земель сельскохозяйственного назначения. Государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения осуществляется Министерством сельского хозяйства Российской Федерации. Этой категории земель посвящен ряд нормативных правовых актов, в числе которых Федеральный закон от 16.07.1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Приказом Минсельхоза России от 24.12.2015 г. № 664 был утвержден Порядок осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии с которым данный мониторинг представляет собой систему оперативных, периодических и базовых (исходных) наблюдений за изменением качественного и количественного состояния земель сельскохозяйственного назначения, в том числе мониторинг плодородия таких земель.

В настоящее время действует Концепция развития мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и фор-

мирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.07.2010 № 1292-р. Тем самым государство продемонстрировало, насколько значимым является мониторинг земель сельскохозяйственного назначения. Однако в Амурской области существовала областная целевая программа по этому вопросу, срок исполнения которой истек еще в 2013 году. В связи с этим целесообразно органам государственной власти Амурской области разработать нормативные правовые акты регионального уровня, касающихся мониторинга земель сельскохозяйственного назначения.

Учет количественных и качественных показателей земель производится по объемному перечню показателей, среди которых: заболоченность, солонцеватость, механический состав почв, кислотность, рельеф, гумус и другие. Материалы всех этих показателей позволяют определить, выявить текущие проблемы и предпринять необходимые меры для их устранения и последующего недопущения, в том числе и на государственном уровне²¹.

Однако, даже такой объемный перечень всевозможных исследований является недостаточным, так как процесс деградации земель сельскохозяйственного назначения продолжается и по сей день в Российской Федерации. И здесь снова стоит вспомнить об указанной выше Концепции.

Одной из проблем, указанных в данной Концепции, является сложный процесс контроля за землями сельскохозяйственного назначения, так как территории этих земель очень обширны. В некоторых регионах РФ ввиду отсутствия актуальной картографической основы, некоторые задачи мониторинга остаются по-прежнему нерешенными. Конечно, часть из этих проблем можно решить путем введения системы дистанционного мониторинга, однако по сей день идеальной модели такого мониторинга в РФ не создано. Но все же, необходимо сказать, что дистанционный мониторинг, в первую очередь спутниковый, существует в РФ и достаточно успешно функционирует. Он позволяет собирать

²¹ Басова И.А. Государственный мониторинг земель как фактор обеспечения рационального природопользования. М., 2011. С. 13.

информацию со всех земель сельскохозяйственного назначения на территории РФ. Существующие спутниковые системы не обладают всеми наборами функциональных возможностей, которые бы позволили им решать задачи мониторинга в полной мере. Более того, на период 2006-2015 гг. космическая программа РФ даже не предусматривала разработку подобной спутниковой системы, обладающей всем набором необходимых возможностей.

Конечно, говоря о мониторинге любых категорий земель, об использовании этих земель, нельзя обойти стороной и практику судов, относительно данного вопроса. Одним из примеров таких дел, может послужить обращение в суд заместителя Калужского межрайонного природоохранного прокурора в интересах Российской Федерации и неопределенного круга лиц к ответчику, где просил обязать ОАО «Калугатрансмост» предоставить в Управление Росприроднадзора по Калужской области годовую форму федерального статистического наблюдения №-ТП (рекультивация) «Сведения о рекультивации земель, снятии и использовании плодородного слоя почвы». В своем решении суд ссылаясь на части 1, 2 статьи 67 ЗК РФ, в которой говорится, что государственный мониторинг земель является частью государственного экологического мониторинга, включающего в себя своевременное выявление изменений состояния земель, оценку этих изменений, прогноз и выработку рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов; информационное обеспечение государственного земельного надзора, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства; обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель. Таким образом, посредством обращения в суд прокурор просит обязать ответчика предоставить информацию о состоянии земель, что в свою очередь поспособствует процедуре мониторинга земель.

Для развития государственного мониторинга земель необходимо всем органам государственной власти скоординировать свои усилия по таким направлениям как:

1. Разработка и совершенствование нормативно-правовой базы, включая

порядок осуществления государственного мониторинга земель и порядок государственного учета показателей состояния земель, а также методических материалов по измерению и обработке данных этого мониторинга;

2. Создание и использование картографической основы различного масштаба по всей территории России;

3. Развитие и широкое использование методов дистанционного зондирования Земли с различным пространственным разрешением для обеспечения надзора состояния земель.

3.2 Государственное регулирование землеустройства

Землеустройство в Российской Федерации представляет собой систему установленных государством мероприятий по организации и планированию территорий, а также мероприятий, направленных на эффективное и рациональное использование земель.

В ч. 1 ст. 68 ЗК РФ под землеустройством понимаются «мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и (или) установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». В ч. 2 ст. 68 ЗК РФ говорится о том, что «документы, подготовленные в результате проведения землеустройства, используются при осуществлении мониторинга земель».

Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве» (далее – Закон о землеустройстве) устанавливает правовые основы проведения землеустройства в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов.

Эти основные цели напрямую связаны с особыми свойствами земли, являющейся одновременно и уникальным природным объектом, и основой сель-

ского хозяйства, базой для большинства отраслей экономики. В гражданском обороте земля рассматривается как недвижимое имущество и территория, на которой могут возводиться иные объекты недвижимости.

В [Законе](#) о землеустройстве понятие землеустройства раскрывается шире, чем в ЗК РФ. Данное понятие дополняется положением о том, что в землеустройство входят «мероприятия по организации территорий, используемых лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство)»²².

Перечисленные в определении мероприятия имеют разнообразную природу: правовые, организационно-хозяйственные, экономические, технологические, технические мероприятия. Участниками (субъектами) землеустроительных отношений являются Российская Федерация и субъекты Российской Федерации в лице соответствующих федеральных и региональных государственных органов, органы местного самоуправления, юридические лица и индивидуальные предприниматели.

Субъектами землеустройства выступают также общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лица, относящиеся к коренным малочисленным народам. Особенностью осуществления землеустройства является также реализация мероприятий по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов (лицами, к ним относящимися) Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Исходя из законодательного определения землеустройства, оно сводится к реализации землеустроительных мероприятий в целях осуществления сельскохозяйственного производства, т.е. определяет содержание внутрихозяй-

²² Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О землеустройстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета. 2001. № 118-119.

ственного землеустройства.

Таким образом, с учетом Закона можно выделить общее землеустройство и внутрихозяйственное землеустройство.

Понятие «землеустройство», закрепленное в ЗК РФ и в [Законе](#) о землеустройстве, является модельным, так как правовое регулирование общественных отношений, возникающих при проведении землеустройства, закрепляется и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ ([ст. 2](#) Закона о землеустройстве).

Российское земельное законодательство, определяя задачи землеустройства, подчеркивает как правовую, так и экономическую сторону прописанных мероприятий. Правовое содержание землеустройства заключается в упорядочении существующих землепользований и образовании новых, отвечающих принципам земельного законодательства и земельной политики государства, направленной на защиту прав землевладельцев, землепользователей и собственников земельных участков. Землеустройство способствует максимально точному оформлению прав на землю, установленных в законе, и их защите. Экономическое содержание землеустройства состоит в том, что проводимая посредством его организация территории создает условия для наиболее рационального использования земли как средства производства и объекта недвижимости.

Публичный характер землеустройства проявляется в том, что землеустроительное дело может быть начато не только по инициативе сторон (заказчика и исполнителя) договора о проведении землеустройства, но и по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления или по решению суда. Землеустройство является одной из функций федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления по эффективному управлению всеми категориями земель.

В настоящее время содержание землеустройства в Российской Федерации

значительно сузилось, и такой вывод можно сделать, сравнивая первую и действующую редакцию [Закона](#) о землеустройстве 2001 г.²³.

В действующей редакции [Закона](#) о землеустройстве объектами землеустройства являются территории субъектов Российской Федерации, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, а также части указанных территорий и зон. Перечень объектов землеустройства сократился: исключены земельные участки и их части, были отменены нормы, регулировавшие «территориальное землеустройство» и «межевание объектов землеустройства» в землеустроительных целях. Объясняется это изменением порядка правового регулирования межевания земельного участка. Согласно Градостроительному [кодексу](#) РФ при подготовке проекта межевания территории определение местоположения границ, образуемых и изменяемых земельных участков осуществляется в соответствии с градостроительными регламентами и нормами отвода земельных участков для конкретных видов деятельности, установленными в соответствии с федеральными законами и техническими регламентами.

При проведении землеустройства осуществляется изучение состояния земель; геодезические и картографические работы; почвенные, геоботанические и другие обследования и изыскания; оценка качества земель; инвентаризация земель; планирование и организация рационального использования земель и их охраны; описание местоположения границ объектов землеустройства и установление на местности границ объектов землеустройства.

Вопросы землеустройства тесным образом связаны с функционированием рынка недвижимости и налогообложением объектов недвижимости. Этим отчасти объясняется то, что принятие Федерального [закона](#) от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»²⁴ вызвало необходимость внесения существенных поправок в законодательную базу землеустройства. Этот же [Закон](#) ввел по-

²³ Ялбулганов А.А. [Правовые основы землеустройства](#) в механизме рационального использования земель. Реформы и право. М., 2013. С. 11 – 18.

²⁴ Федеральный [закон](#) от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

нятие «комплексные кадастровые работы». Не все специалисты позитивно оценивают введение мероприятий под наименованием «кадастровые работы». Так, кандидат юридических наук Г.В. Савенко, исследователь и практикующий кадастровый инженер, обращается к вопросу законодательных изменений относительно института межевания, критически оценивая понятие «кадастровые работы». Аргументировано защищая институт межевания, автор отмечает, что в состав кадастровых работ не входит ничего такого, что не являлось бы составной частью «межевания» и указывает на неоправданность замены «наименования существовавшего столетиями межевания двухсловным термином-словосочетанием...» «кадастровые работы», а также «...на непродуманность и недоделанность» понятия «кадастровые работы», в определенном смысле его инородность и отчужденность от существующей практики...»²⁵.

Под комплексными кадастровыми работами в целях Федерального [закона](#) 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» понимаются кадастровые работы, которые выполняются одновременно в отношении всех расположенных на территории одного кадастрового квартала или территорий нескольких смежных кадастровых кварталов земельных участков, зданий, сооружений, а также объектов незавершенного строительства. В результате выполнения комплексных кадастровых работ также осуществляется уточнение местоположения границ земельных участков. В данном контексте земельный участок выступает как объект кадастрового учета, потому что требуется описание земельного участка.

Такой вывод подтверждается и сложившейся судебной практикой.

Например, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении в порядке надзора дела в определении от 6 февраля 2017 г. по делу N 310-ЭС16-10203 по иску ООО «Корнеевское» к ГКУ Калужской области «Медынское лесничество» указал, что в силу статьи 39 Закона № 221-ФЗ в случае, если в результате

²⁵ Савенко Г.В. Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики. М., 2016. С. 67.

кадастровых работ уточнено местоположение границ земельного участка, в отношении которого выполнялись соответствующие кадастровые работы, или уточнено местоположение границ смежных с ним земельных участков, сведения о которых внесены в государственный кадастр недвижимости, местоположение таких границ подлежит обязательному согласованию с заинтересованными лицами, в том числе с лицами, обладающими смежными земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования.

Таким образом, землеустроительные мероприятия сводятся к описанию местоположения границ объектов землеустройства и установлению таких границ на местности и проводятся исключительно в отношении территорий, являющихся объектами землеустройства.

Мероприятия по описанию местоположения границ объектов землеустройства и установлению на местности границ объектов землеустройства предусмотрены [ст. ст. 15](#) и [17](#) Закона о землеустройстве, имеющими бланкетный характер.

Если при определении сущности понятия «землеустройство» основополагающим и определяющим является слово «мероприятия», то для землеустроительного процесса такими словами являются «действия» или «деятельность».

Итак, под землеустроительным процессом следует понимать урегулированную нормами права деятельность уполномоченных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по проведению в установленном законом и иными нормативными правовыми актами порядке и в определенной последовательности землеустроительных действий, направленных на обеспечение реализации прав и обязанностей субъектов землеустроительных правоотношений.

Землеустроительный процесс следует рассматривать как часть правоприменительного процесса, исходя из данной позиции землеустроительный процесс и землеустроительное производство совпадают.

Землеустроительный процесс (производство) проходит ряд стадий:

1. Инициативный порядок возбуждения землеустроительного дела;
2. Составление землеустроительного проекта;
 - 2.1. Составление описания местоположения границ объектов землеустройства;
 - 2.2. Установление на местности границ объектов землеустройства на основании сведений государственного кадастра недвижимости о соответствующих объектах землеустройства;
3. Формирование итогового варианта землеустроительного дела;
4. Согласование и утверждение землеустроительной документации.

В соответствии с [ч. 1 ст. 69](#)ЗК РФ землеустройство может осуществляться в инициативном порядке. Землеустройство может проводиться по инициативе:
а) уполномоченных исполнительных органов государственной власти; б) органов местного самоуправления; в) собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев; г) или по решению суда.

Представляется, что уточняющими процедуру инициирования землеустроительных мероприятий являются положения [ст. 4](#) Закона о землеустройстве, согласно которым основаниями проведения землеустройства являются:

- а) решения федеральных органов государственной власти;
- б) решения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства;
- в) договоры о проведении землеустройства;
- г) судебные решения.

По смыслу [ст. 4](#) Закона о землеустройстве следует выделить таких участников землеустроительного процесса, как заказчик землеустроительных работ и исполнитель землеустроительных работ.

Особое значение имеет закрепление в [Зако́не](#) о землеустройстве полномочий Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства.

В соответствии с [п. к ч. 1 ст. 72](#) Конституции РФ земельное законодательство отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Таким образом, полномочиями по регулированию производства землеустройства наделяется не только Российская Федерация, но и ее субъекты.

К полномочиям Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства относятся: установление порядка проведения землеустройства; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при проведении землеустройства; проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; принятие нормативных правовых актов о землеустройстве; установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации; организация и осуществление федерального государственного надзора в области землеустройства; разработка, согласование и реализация генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации; управление государственным фондом данных, полученных в результате проведения землеустройства, и др. (их перечень остается открытым)²⁶.

Российская Федерация через принятие законодательных актов определяет «основные параметры» землеустройства (цели, принципы, организацию землеустроительного процесса, статус (права, обязанности и ответственность) участников землеустроительной деятельности), реализует установленный порядок через деятельность органов исполнительной власти и через деятельность правоохранительных органов, в том числе органов правосудия, охраняет установленный порядок проведения землеустройства.

Субъекты Российской Федерации, имея наряду с самой Российской Федерацией полномочия по охране окружающей среды ([п. д ч. 1 ст. 72](#) Конституции РФ), регулированию земельных отношений ([п. к ч. 1 ст. 72](#) Конституции РФ), должны «вписаться» в порядок, установленный Федерацией: нормативные правовые акты, принимаемые на региональном уровне, а также деятельность орга-

²⁶ Федеральный закон от 18.06.2001 № 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) № 13 «О землеустройстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета. 2001. № 118-119.

нов государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить федеральным нормам.

Правовое значение этой стадии заключается в том, что здесь определяются правовые основания всего землеустроительного процесса (производства), участники землеустроительного процесса (производства), их полномочия и основания проведения землеустройства.

Землеустроительный процесс действительно является чрезвычайно значимым процессом в ходе установления земельных правоотношений. Учитывая факт, что земля является одним из наиболее ценных ресурсов в РФ, законодателем предусмотрена довольно сложная процедура землеустройства.

Как и любая сложная процедура, землеустроительное дело создает огромный массив судебной практики. Одним из примеров, достаточно точно описывающих всю сложность этой процедуры, является дело № 33АП-1708/13, рассмотренное Амурским областным судом. Гражданка А. обратилась в суд с иском к гражданину Р и к ФГБУ «ФКП Росреестра» Амурской области. Гражданка А является собственницей земельного участка с 1996 года, однако с 2002 года фактически его не использует. В 2012 году истица узнала, что на ее земельном участке строит дом ответчик. Как пояснил ответчик, он приобрел земельный участок в собственность, на местности ему показали земельный участок истицы, который он в дальнейшей и стал использовать. Как показали материалы инвентаризации, приобретенный ответчиком земельный участок, принадлежит истице на праве собственности. Таким образом, решением Благовещенского городского суда от 5 марта 2013 года, иск был удовлетворен со ссылкой на то, что неиспользование истицей земельного участка не влекло прекращения права собственности на этот участок. Помимо прочего судебной экспертизой установлено, что при согласовании границ земельного участка с кадастровым номером кадастровым инженером обследование земельного участка на местности проведено не было, границы земельного участка со смежными землепользователями согласованы не были, землепользователи смежных земельных участков также не установлены.

Исходя из изложенного, суд апелляционной инстанции оставил решение суда первой инстанции в силе. На основании чего можно сделать вывод, что процедура землеустройства достаточно сложный процесс, который имеет очень серьезное юридическое значение.

Землеустройство как систему мероприятий, направленных на организацию рационального использования земли, целесообразно признать государственным мероприятием с уточнением дефиниций в ЗК РФ и Законе о землеустройстве. Так как именно землеустройство создает территориальную основу для эффективного с экологической точки зрения использования земли в интересах государства с учетом уровня развития производительных сил и меняющихся производственных отношений.

3.3 Государственный земельный надзор

В соответствии со ст. 71 ЗК РФ «под государственным земельным надзором понимают деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная 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 исполнения требований земельного законодательства при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами своей деятельности».

Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», вступившим в силу с 1 августа 2011 г., государственный земельный контроль наряду с другими видами контрольной деятельности в природоресурсной сфере был трансформирован в надзор, что нашло свое закрепление в ст. 71 Земельного кодекса Российской Федерации от 25.10.2001, а также в п. 2 ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», позиционирующем государственный земельный надзор как одно из направлений государственного экологического надзора.

По данным доклада Росреестра о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 г., государственный земельный надзор в Российской Федерации осуществляли 4365 государственных инспекторов по использованию и охране земель. В течение 2016 г. в Российской Федерации должностными лицами Росреестра проведено 65 344 проверки соблюдения земельного законодательства, проверками охвачено только 40 тыс. га земель и менее 1% юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (от общего количества, деятельность которых подлежит государственному земельному надзору). Таким образом, на каждого инспектора приходилось 4 млн га земель, а проверки были проведены лишь в отношении 2 % земель от общей площади земель в Российской Федерации. В результате проведения проверок соблюдения требований земельного законодательства в 2016 г. на территории Российской Федерации было выявлено 97 132 нарушения земельного законодательства на площади 10 615,6 тыс. га, из них устранено на конец года 47 798 нарушений, что составляет лишь 49,2% от выявленных нарушений²⁷.

Причин низких показателей работы органов государственного земельного надзора много. Они имеют как организационную, так и правовую природу.

Одной из основных организационных причин малой эффективности госу-

²⁷ Росреестр [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosreestr.ru> (дата обращения: 20.05.2017).

дарственного земельного надзора является консолидация всей сферы рассматриваемого вида надзора исключительно на уровне федеральных органов исполнительной власти - органы субъектов Российской Федерации не наделены полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора.

Данное положение прямо следует из положений [ст. 71](#) Земельного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которыми государственный земельный надзор осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

В развитие положений ЗК РФ [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 г. № 1 «О государственном земельном надзоре»²⁸ устанавливает порядок осуществления государственного земельного надзора только федеральными органами исполнительной власти: Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования и их территориальными органами. Этим Постановлением утверждается Положение о государственном земельном надзоре.

В силу п.6 данного Положения «в рамках государственного земельного надзора осуществляются:

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

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

²⁸ [Постановление](#) Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

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

– принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений»²⁹.

Однако в соответствии со [ст. 65](#) Федерального закона «Об охране окружающей среды»³⁰ государственный экологический надзор, составной частью которого является государственный земельный надзор, осуществляется уполномоченными как федеральными органами исполнительной власти (федеральный государственный экологический надзор), так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный экологический надзор) согласно их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При анализе норм смежных отраслей законодательства (водного, законодательства о недрах и др.) видно, что государственный надзор, например в области использования и охраны водных объектов³¹, государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр³², государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха³³, осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При этом эффективность осуществления государственного земельного надзора не только федеральными органами исполнительной власти доказана на

²⁹ Постановление Правительства РФ от 02.01.2015 № 1 (ред. от 15.12.2016) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

³⁰ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³¹ Водный [кодекс](#) Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 2381.

³² Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 10. Ст. 823.

³³ Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

практике.

В целях эффективного выявления и пресечения земельных правонарушений территориальными органами Росреестра ежегодно заключаются соглашения с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль.

Наделение полномочиями по осуществлению государственного земельного надзора исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и разграничение соответствующих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами должно быть положено в основу совершенствования правового регулирования рассматриваемых отношений в целях повышения эффективности государственного управления в сфере использования и охраны земель.

Однако Федеральный [закон](#) от 21 июля 2014 г. N 234-ФЗ³⁴, изложивший в новой редакции название и содержание [главы XII](#) "Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль" Земельного кодекса Российской Федерации, в части определения надзирающих субъектов оставил без изменений положения ранее действовавшего законодательства.

В ряде случаев деятельность надзорных органов может повлечь применение мер юридической ответственности. Нарушение порядка привлечения к административной ответственности органами государственного земельного надзора нередко приводит к признанию незаконным и отмене в судебном порядке постановлений о привлечении к административной ответственности.

Например, постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.09.2016 N Ф03-4065/2016 по делу N А04-12282/2015 удовлетворено заявление об отмене постановления о привлечении к ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ за установку и эксплуатацию предпринимателем объекта движимого имущества на земельном участке, права на который у него отсутствовали, поскольку выявлены факты нарушения порядка привлечения к административной

³⁴ Федеральный [закон](#) от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4235.

ответственности в связи с ненадлежащим уведомлением лица.

В настоящее время отдельные правовые основы деятельности государственных инспекторов по использованию и охране земель нуждаются в совершенствовании.

Проведение плановых проверок соблюдения требований земельного законодательства возможно не чаще чем один раз в три года при условии заблаговременного уведомления в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок, утвержденными органами государственного земельного надзора и по согласованию с органами прокуратуры.

С 1 января 2015 г. перечень оснований проведения внеплановой проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами в отношении объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации дополняется двумя.

В соответствии с [п. 6 ст. 71.1](#) Земельного кодекса Российской Федерации это: выявление по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые законодательством Российской Федерации предусмотрена административная и иная ответственность; и поступление 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 Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, юридических лиц, граждан.

В соответствии со ст. 71.2 Земельного кодекса Российской Федерации под административным обследованием объекта земельных отношений понимается исследование его состояния и способов его использования в рамках систематического наблюдения за исполнением требований законодательства на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресур-

сах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами (дистанционное зондирование (в том числе аэрокосмическая съемка, аэрофотосъемка), результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколого-токсикологического обследований) и другими методами.

Ввиду отсутствия утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2015 № 251 «Об утверждении правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» порядка проведения административного обследования объекта земельных отношений» и учитывая открытость перечня методов административного обследования, возможно предположить, что для этих целей органами государственного земельного надзора может быть использована любая информация, полученная любым способом.

В данном случае необходимо сделать ремарку. В настоящее время, ввиду недостаточной законодательной базы, относительно порядка проведения административного обследования, а также ввиду низкой осведомленности граждан в данной сфере, порождается масса внесудебных споров. Большой объем жалоб на действия сотрудников Росреестра, проводящих административное обследование земельного участка. Наиболее распространенными являются такие проблемы, как неознакомление граждан, в отношении земельных участков которых проводится обследование, с конечным Актом административного обследования. Помимо прочего, граждане, будучи полностью уверенными в том, что с каждым процессуальным документом их обязаны ознакомливать, зачастую пытаются в органах прокуратуры обжаловать какие-либо решения должностных лиц Росреестра. 12 мая 2017 года прокуратурой Амурской области рассматривалось одно из таких заявлений, в соответствии с которым гражданину было разъяснено о том, что в силу действующего законодательства, сотрудник Росреестра, осуществляющий проверку, не обязан уведомлять правообладателя обследуемого земельного участка о процессуальных документах, непосред-

ственно связанных с обследованием конкретного земельного участка.

Однако даже при наличии выявленных по результатам административного обследования оснований для проведения внеплановой проверки серьезным препятствием на пути эффективного осуществления государственного земельного надзора является положение Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»³⁵ о невозможности проведения выездной проверки в случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, что позволяет проверяемым лицам уклоняться от проведения проверки и тем самым избегать административной ответственности.

Состояние земельного законодательства нуждается в совершенствовании. Вот лишь некоторые такие положения.

Наиболее распространенным нарушением земельного законодательства является самовольное занятие земельных участков, использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. В 2015 г. выявлено более 50 тыс. таких нарушений на площади около 10 тыс. га, что составило более 50% от общего количества выявленных нарушений³⁶.

Согласно [ст. 26](#) Земельного кодекса Российской Федерации права на земельные участки удостоверяются документами в соответствии с Федеральным [законом](#) «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»³⁷. То есть землепользователь должен иметь надлежащим образом оформленные правоудостоверяющие документы.

Между тем [ст. 7.1](#) Кодекса Российской Федерации об административных

³⁵ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательств РФ. 2008. № 52. ст. 6249.

³⁶ Росреестр [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosreestr.ru> (дата обращения: 20.05.2017).

³⁷ Федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.

правонарушениях предусматривает административную ответственность за использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю³⁸.

В соответствии со сложившейся практикой применения данных норм понятия «правоустанавливающие документы» и «правоудостоверяющие документы» не равнозначны.

Например, постановлением ФАС Московского округа от 28.03.2013 по делу N А40-23953/12-135-223 обществу предписано устранить нарушение требований Земельного кодекса РФ, выразившееся в использовании земельного участка не в соответствии с требованиями градостроительных, строительных регламентов и нормативов. Судом это требование удовлетворено, поскольку отсутствие правоустанавливающих документов на расположенные на земельном участке объекты и акта ввода их в эксплуатацию не свидетельствует о нарушении обществом земельного законодательства, кроме того, рассмотрение вопросов, касающихся соблюдения требований градостроительных, строительных регламентов и нормативов, относится к компетенции иных контролирующих органов.

В связи с вышеизложенным представляется необходимым внести в [ст. 7.1](#) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях изменения, исключив из нее слово "правоустанавливающих".

Отсутствие в законодательстве легального определения некоторых правовых терминов также отрицательно влияет на эффективность осуществления государственного земельного надзора.

Так, например, в законодательстве Российской Федерации отсутствуют критерии использования земель не по целевому назначению или неиспользования земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, а также отсутствует понятие сельскохозяйственного производства.

[Статьей 8.8](#) Кодекса Российской Федерации об административных право-

³⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

нарушениях установлена ответственность за использование земель не по целевому назначению, неиспользование земельного участка, предназначенного для сельскохозяйственного производства либо жилищного или иного строительства, в указанных целях в течение срока, установленного федеральным законом (который также не установлен).

Эти пробелы законодательства следует устранить. Например, в качестве критериев использования не по целевому назначению или неиспользования земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства, могут быть использованы следующие показатели: зарастание сельскохозяйственных угодий мелколесьем; неиспользование пахотнопригодных сельскохозяйственных угодий в качестве пашни свыше определенного срока (например, пяти лет), за исключением случаев, когда такие сельскохозяйственные угодья отведены под многолетние насаждения (сады, виноградники, ягодники и т.п.) или культурные пастбища; объем производства в пересчете на 1 га сельскохозяйственных угодий с учетом их продуктивности ниже среднего по району на определенный процент (например, ниже 50% в течение пяти лет подряд).

Часто встречающийся вид нарушения – невыполнение предписаний госземинспектора по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

Одной из причин является установленный законодательством порядок принудительного прекращения прав на земельный участок лиц.

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

Таким предупреждением правонарушитель информируется, что в случае

невыполнения предписания об устранении нарушения земельного законодательства он может быть принудительно лишен права на земельный участок.

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

Например, постановлением Амурского областного суда от 24.09.2015 по делу N 4А-516/2015 отказано в удовлетворении требования привлеченного к административной ответственности лица об отмене актов о привлечении к административной ответственности по ст. 19.5 КоАП РФ (невыполнение в срок решения органа, осуществляющего государственный (муниципальный) контроль), поскольку факт совершения административного правонарушения подтвержден материалами дела.

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

Целесообразность наделения государственных инспекторов Российской Федерации по использованию и охране земель, уполномоченных выносить предупреждения о допущенном земельном правонарушении, правом непосредственно обращаться в суд с заявлением о принудительном прекращении права на земельный участок или его часть очевидна.

3.4 Резервирование земель для государственных или муниципальных нужд

Резервирование земель является одной из наиболее значимых функций в сфере управления земельными ресурсами, способом обеспечения запланиро-

ванного использования земель в будущем. Данный институт направлен, в первую очередь, на удовлетворение публичных интересов Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования.

Однако существует и другое мнение на этот счет, что по смыслу статьи 70.1 ЗК РФ перечень оснований для резервирования земель не является закрытым, а значит об исключительном публичном интересе в резервировании земель говорить не приходится³⁹.

Несомненно, институт резервирования земель очень полезен, широко используется органами государственной власти и органами местного самоуправления при планировании дальнейшего использования конкретных земельных участков.

В соответствии со ст. 70.1 ЗК РФ «резервирование земель для государственных или муниципальных нужд осуществляется в случаях, предусмотренных статьей 49 настоящего Кодекса, а земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности и не предоставленных гражданам и юридическим лицам, также в случаях, связанных с размещением объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, объектов обороны и безопасности, созданием особо охраняемых природных территорий, строительством водохранилищ и иных искусственных водных объектов, объектов инфраструктуры особой экономической зоны, предусмотренных планом обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории». В вышеназванной статье 49 ЗК РФ, помимо перечисленных установлены основания резервирования земель, связанные с:

- а) выполнением международных договоров Российской Федерации;
- б) строительством, реконструкцией следующих объектов государственного значения (объектов федерального значения, объектов регионального значения) или объектов местного значения при отсутствии других возможных вари-

³⁹ Ревякин А.П. Публичные интересы и основания резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Экологическое право. М., 2011. С. 46.

антов строительства, реконструкции этих объектов:

- 1) объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;
- 2) объекты использования атомной энергии;
- 3) объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведенные в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации;
- 4) объекты федерального транспорта, объекты связи федерального значения, а также объекты транспорта, объекты связи регионального значения, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- 5) объекты, обеспечивающие космическую деятельность;
- 6) линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;
- 7) объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;
- 8) автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения;
- в) иными основаниями, предусмотренными федеральными законами⁴⁰.

После изъятия на земельные участки налагаются существенные ограничения по их использованию, например, по осуществлению хозяйственной деятельности, возведению объектов капитального строительства и прочее. Однако, помимо прочего ограничиваются и сами права на зарезервированные земельные участки.

Целесообразно отметить, что резервирование земель подчиняется принципам устойчивого развития территорий, предусмотренным Градостроительным кодексом РФ. Так, в силу п.4 ст.9 Градостроительного кодекса РФ не до-

⁴⁰ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

пускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений (за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами) о резервировании земель, об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую в целях размещения объектов федерального значения в областях, указанных в части 1 статьи 10 настоящего Кодекса, объектов регионального значения, объектов местного значения и о предоставлении земельных участков, предназначенных для размещения указанных объектов, если размещение указанных объектов не предусмотрено документами территориального планирования Российской Федерации в областях, указанных в части 1 статьи 10 настоящего Кодекса, документами территориального планирования субъекта Российской Федерации, документами территориального планирования муниципальных образований, а также о переводе земель или земельных участков из одной категории в другую для целей, не связанных с размещением объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения муниципальных районов, при отсутствии генерального плана городского округа или поселения.

Принятие органами государственной власти или органами местного самоуправления решений о резервировании земель должно осуществляться в строгом соответствии с их полномочиями, предусмотренными ЗК РФ и федеральными законами. Это подтверждается положениями ст. ст. 9-11 ЗК РФ, предусматривающими, что к полномочиям РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления относится резервирование земель для федеральных нужд, государственных нужд субъектов РФ и муниципальных нужд соответственно.

Наиболее ярким примером правоприменительной деятельности по данному аспекту, на наш взгляд, выступает Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 74-Г11-21, где провозглашено обоснованное решение Верховного суда Республики Саха (Якутия), которым признано недействующим распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 15 сентября 2010 г. № 1025-р «О резервировании земель и земельных участков в кварталах

6, 7, 8, «Радиоцентр», 66, 67, 79 г. Якутска», на основании которого указанным органом государственной власти субъекта РФ было осуществлено резервирование земель в целях размещения объектов электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения. В рамках рассмотрения данного дела Верховный Суд РФ пришел к выводу, что резервирование земель осуществлено исполнителем органом государственной власти Республики Саха (Якутия) с нарушением компетенции субъекта РФ, поскольку вопросы электро-, газо-, тепло- и водоснабжения относятся к вопросам местного значения муниципальных образований. Соответственно права на резервирование земельных участков по данному Постановлению у Правительства Республики Саха не было.

П. 4 ст. 70.1 ЗК РФ установлено, что порядок резервирования земель определяется Правительством РФ. Постановлением Правительства РФ от 22.07.2008 № 561 (ред. от 04.10.2012) «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» было утверждено Положение «О резервировании земель для государственных или муниципальных нужд». Данным Положением предусматривается, что решение о резервировании земель должно содержать: цели и сроки резервирования земель; реквизиты документов, в соответствии с которыми осуществляется резервирование земель; ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель; сведения о месте и времени ознакомления заинтересованных лиц со схемой резервируемых земель, а также перечнем кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель.

К решению о резервировании земель прилагается схема резервируемых земель, а также перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель. Однако законодательством не устанавливаются какие-либо требования к форме и содержанию такой схемы, в связи с чем такие схемы могут быть подготовлены с использованием любых картографических материалов или иной основы, а

также различными способами.

В силу пункта 10 указанного Положения действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, прекращается в связи со следующими обстоятельствами:

- а) истечение указанного в решении срока резервирования земель;
- б) предоставление в установленном порядке зарезервированного земельного участка, не обремененного правами третьих лиц, для целей, установленных решением о резервировании земель;
- в) отмена решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшим решение о резервировании земель;
- г) изъятие в установленном порядке, в том числе путем выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд;
- д) решение суда, вступившее в законную силу.

Ярким примером актов федеральных органов исполнительной власти в рассматриваемой сфере для Амурской области является Распоряжение Федерального космического агентства от 28.12. 2009 № АП-272 «О резервировании земель в Амурской области для государственных нужд в целях создания космодрома «Восточный»».

Как и в любой другой сфере земельных правоотношений, резервирование земельных участков также наполнено своей проблематикой, связанной в первую очередь с недостаточной законодательной базой по данному вопросу. Несмотря на то, что правовой режим резервирования земельных участков прописан в законодательстве в наиболее сжатом виде в отличие от процесса изъятия для государственных и муниципальных нужд, резервирование используется гораздо чаще для удовлетворения различных публичных интересов, в том числе и при осуществлении градостроительной деятельности в различных муниципальных образованиях Российской Федерации.

В современной юридической литературе активно обсуждается проблема

терминологического определения муниципальных нужд как основания для резервирования и изъятия земель, причем в данном обсуждении можно выделить два направления: первое связано с необходимостью замены в законодательстве термина «государственные и муниципальные нужды» дефиницией «общественные нужды и цели», а второе – введение законодательного понятия «градостроительные нужды».

Сторонником введения понятия «общественные нужды» применительно к изъятию земельных участков является кандидат юридических наук Т.В. Дамбиева, которая утверждает, что ставить знак равенства между государственными и муниципальными нуждами и общественными нуждами нельзя. В правовом государстве возможно совпадение содержания этих понятий, но нельзя исключать вероятность злоупотребления правом со стороны государства, так как интересы общества могут идти вразрез с интересами аппарата государственной власти⁴¹.

Однако с подобным подходом не согласны доктор юридических наук А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков и кандидат юридических наук М.С. Сотникова, которые выделяют две причины невозможности замены выше обозначенных терминов. Во-первых, от того, что термин «государственные или муниципальные нужды» будет заменен в законе на термин «общественные нужды и цели», никаких препятствий для нарушения прав и свобод граждан недобросовестными чиновниками не возникнет. Во-вторых, расширение перечня оснований принудительного прекращения права частной собственности на земельные участки способно причинить на практике существенный вред охраняемым законом правам частных собственников⁴².

На наш взгляд, в предложении законодательного введения термина «общественные нужды» (но не замены терминологии) есть рациональное зерно применительно именно к местному самоуправлению. Как известно, согласно Федеральному закону от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организа-

⁴¹ Дамбиева Т.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Адвокат. 2006. № 10. С. 23.

⁴² Анисимов А.П., Рыженков А.Я., Сотникова М.С. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2010. С. 142.

ции местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления действуют, исходя из интересов населения. В настоящее время населению муниципальных образований предоставлено право реализации различных форм осуществления местного самоуправления, посредством которых оно может выступать инициатором решения конкретных социальных, экономических или каких-либо иных проблем своего муниципального образования. Закрепление «общественных нужд» как института, наиболее близкого к населению, проработка на законодательном уровне его содержания, во-первых, будут являться значительным шагом на пути решения проблемы столкновения публичных и частных интересов (так как проблема резервирования и изъятия земельных участков неизбежно приводит к подобному столкновению), и, во-вторых, это будет способствовать демократизации процедуры резервирования и изъятия земельных участков, проблемам которой в настоящее время уделяется большое внимание в науке.

Исходя из смысла норм ЗК РФ, резервирования земель для государственных или муниципальных нужд предусматривает в дальнейшем изъятие земельного участка. На наш взгляд, отчасти здесь есть экономический смысл, который выражен в том, что у собственника земельного участка, который в последующем будет изъят, есть возможность узнать об этом заранее и предотвратить негативные для него последствия, выраженные в затратах, которые фактически могут не возместиться.

Общие положения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд установлены ст. 279 ГК РФ, которая содержит бланкетную норму, указывающую, что условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд определены главой VII.1 ЗК РФ. В зависимости от того, для каких нужд изымается земельный участок, определяется орган, принимающий решение о таком изъятии.

С учетом вышеизложенного целесообразно отметить, что резервирование земель – процедура достаточно сложная, однако необходимая, поскольку способствует органам власти выполнять общественно значимые мероприятия, для

целей которых изымаются земельные участки. При этом используя данный институт, стоит учитывать права и интересы собственников резервируемых земельных участков, поскольку очень важно при осуществлении собственных задач не ущемлять прав третьих лиц.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате выполнения бакалаврской работы были выявлены и исследованы особенности государственного управления землепользованием и охраной земель в Российской Федерации.

Для этого был проанализирован большой массив нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной области. Также рассмотрены правовое положение и полномочия органов общей и специальной компетенции в сфере управления землепользованием на федеральном и региональном уровнях; охарактеризованы некоторые функции государственного управления в данной сфере, исследованы проблемы их реализации, посредством изучения соответствующих нормативных правовых актов, правоприменительной и судебной практики.

По результатам проведенной работы можно сделать следующие выводы:

1. Нормы действующего земельного законодательства не в полной мере обеспечивают эффективное управление и рациональное использование земельных ресурсов. Для устранения данной проблемы целесообразно последовательное системное обновление законодательства в сфере регулирования земельных отношений, необходимо реформирование правовых норм в данной сфере.

2. В связи с тем, что на текущий момент в РФ сформирована весьма обширная система органов, так или иначе выполняющих функции управления в сфере использования и охраны земель, целесообразно сформировать единый центральный орган управления, обладающий необходимым набором полномочий и функций формирования и осуществления единой государственной политики в области использования и охраны земель. Росреестр, конечно, наделен существенным объемом полномочий, однако в полной мере осуществлять разрешение всего комплекса вопросов по поводу земли данная служба не может.

3. Необходима разработка и совершенствование нормативно-правовой базы, касающейся осуществления государственного мониторинга земель (в Амурской области, например, существовала областная целевая программа по

этому вопросу, срок исполнения которой истек еще в 2013 году). Также стоит обратить внимание на техническую составляющую, которая играет важную роль при получении данных о состоянии земель. Например, целесообразно развитие и широкое использование методов дистанционного зондирования Земли.

4. Землеустройство как систему мероприятий, направленных на организацию рационального использования земли, целесообразно признать государственным мероприятием с уточнением дефиниций в ЗК РФ и Федеральном Законе «О землеустройстве». Так как именно землеустройство создает территориальную основу для эффективного с экологической точки зрения использования земли в интересах государства с учетом уровня развития производительных сил и меняющихся производственных отношений.

Исходя из вышеизложенного следует, что только скоординировав усилия всех органов государственной власти по данным направлениям, целенаправленно и организованно осуществляя свою деятельность по регулированию отношений в сфере использования и охраны земель, можно обеспечить сбалансированное решение социально-экономических, экологических и прочих задач в целях удовлетворения потребностей народов РФ в земельных ресурсах и укрепления правопорядка в земельной сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

- 1 Конституция Российской Федерации : офиц. текст. – М.: Приор, 2014. – 32с.
- 2 Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2002. - № 2. - Ст. 133.
- 3 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2001. - № 44. - Ст. 4147.
- 4 Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О землеустройстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета. – 2001. - № 118-119.
- 5 Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О кадастровой деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Российская газета. – 2002. - № 165.
- 6 Закон Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ Устав (основной закон) Амурской области // Амурская правда. – 1995. - № 295-296.
- 7 Закон Амурской области от 03 декабря 2007 г. № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области» // Амурская правда. – 2007. - № 231.
- 8 Закон Амурской области от 29 декабря 2008 г. № 166-ОЗ «О регулировании отдельных вопросов в сфере земельных отношений на территории Амурской области» // Амурская правда. – 2009. - № 1.
- 9 Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. – 2012. - № 114.
- 10 Постановление Правительства РФ от 02 января 2015 г. № 1 (ред. от 15.12.2016) «Об утверждении Положения о государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 2. - Ст. 514.

11 Постановление Правительства РФ от 22 июля 2008 г. № 561 (ред. от 04.10.2012) «О некоторых вопросах, связанных с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд» // Российская газета. – 2008. - № 160.

12 Постановление Правительства РФ от 11 ноября 2015 г. № 1219 (ред. от 24.11.2016) «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2017) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2015. - № 47. - Ст. 6586.

13 Постановление Правительства РФ от 12 июля 2008 г. № 450 (ред. от 25.11.2016) «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 25. - Ст. 2983.

14 Постановление Правительства РФ от 05 июля 2008 г. № 437 (ред. от 14.04.2017) «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2008. - № 24. - Ст. 2867.

15 Постановление Правительства РФ от 01 июня 2009 г. № 457 (ред. от 15.02.2017) «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии») // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2009. - № 25. - Ст. 3052.

16 Распоряжение Правительства РФ от 03 марта 2012 г. № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2012. - № 12. - Ст. 1425.

17 Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2010 г. № 1292-р (ред. от 30.05.2014) «Об утверждении Концепции развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или

предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020» // Собр. законодательства Российской Федерации. – 2010. - № 32. - Ст. 4366.

18 Приказ Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения» (Зарегистрировано в Минюсте России 13.02.2015 № 35994) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.pravo.gov.ru/>. – 23.05.2017.

19 Приказ Росреестра от 30.05.2016 № П/263 (с изм. от 23.01.2017) «Об утверждении положений о территориальных органах Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по субъектам Российской Федерации».

II Специальная литература

20 Ерофеев, Б.В. Земельное право / Б.В. Ерофеев. – М.: Юрайт, 2012. – 679 с.

21 Анисимов, А.П. Земельное право России: учебник / А.П. Анисимов. – М.: Юрайт, 2010. – 410 с.

22 Болтанов, Е.С. Земельное право: учебник / Е.С. Болтанов. – М.: Риор, 2011. – 554 с.

23 Гусев, Р.К. Земельное право: учебное пособие / Р.К. Гусев. – М.: Инфра, 2001. – 205 с.

24 Нецветаев, А.Г. Земельное право: учебно-методический комплекс / А.Г. Нецветаев. – М.: Юрайт, 2008. – 349 с.

25 Крассов, О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – М.: Юристъ, 2014. – 639 с.

26 Савенко, Г.В. Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики / Г.В. Савенко. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – 238 с.

27 Ревякин, А.П. Экологическое право / А.П. Ревякин. – М.: Ин-Фра-М,

2011. – 298 с.

28 Аксенова, Е.Г. Актуальные проблемы землеустройства и кадастра / Е.Г. Аксенова. – М.: Журнал ДГТУ выпуск № 1, 2017. – 24 с.

29 Басова, И.А. Государственный мониторинг земель как фактор обеспечения рационального природопользования / И.А. Басова. – М.: Известия Тульского государственного университета, 2011. – 9 с.

30 Едемский, А.А. Изъятие и резервирование земельных участков для государственных или муниципальных нужд как способы прекращения и ограничения прав / А.А. Едемский. – М.: Журнал «Имущественные отношения в Российской Федерации», 2010. – 8 с.

III Судебные решения

31 Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2017 г. по делу № 310-ЭС16-10203 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-06022017-po-delu-n-310-es16-10203-a23-51382014/>. – 25.05.2017.

32 Апелляционное определение Амурского областного суда от 5 июня 2013 г. № 33АП-1708/2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/>. – 26.05.2017.

33 Постановление ФАС Московского округа от 28 марта 2013 г. по делу № А40-23953/12-135-223 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/document/view/32657617/37719998/>. – 26.05.2017.

34 Постановление Амурского областного суда от 24 сентября 2015 г. № 4-7-516/15 4А-516/2015 по делу № 4А-516/2015 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/>. – 25.05.2017.