

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

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
И.о. зав. кафедрой
_____ Т.А. Зайцева
«___» _____ 2018 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

на тему: Правовые основы государственного управления в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации

Исполнитель
студент группы 421узб2

(подпись, дата)

О.Н. Игнатюк

Руководитель
доцент кафедры

(подпись, дата)

Е.Г. Черкашина

Нормоконтроль

(подпись, дата)

О.В. Громова

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

Факультет юридический
Кафедра гражданского права

УТВЕРЖДАЮ
И.о.зав. кафедрой
_____ Т.А. Зайцева
«___» _____ 2017 г.

З А Д А Н И Е

К выпускной квалификационной работе студентки Игнатюк Ольги Николаевны.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Правовые основы государственного управления в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации

(утверждена приказом от 29.03.2017 № 678-уч.)

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 01.02.2018.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Земельный кодекс РФ, федеральные законы «О землеустройстве», «О кадастровой деятельности», «Об охране окружающей среды», законы Амурской области, постановления Правительства РФ, учебная и прочая специальная юридическая литература, правоприменительная и судебная практика.

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

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет.

6. Консультанты по выпускной квалификационной работе (с указанием относящихся к ним разделов): нет.

6. Дата выдачи задания: 01.11.2017

Руководитель выпускной квалификационной работы: Черкашина Елена Геннадьевна, доцент.

Задание принял к исполнению: 01.11.2017 _____

(подпись студента)

РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 65 с., 37 источников.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ, ОХРАНА ЗЕМЕЛЬ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ, ЗЕМЕЛЕУСТРОЙСТВО, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР, РЕЗЕРВИРОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Долгое время государство осуществляло централизованное управление в сфере рационального использования и охраны земель, что было единственно возможным в рамках существовавшей ранее системы общественных отношений. Однако такое управление не принесло ожидаемых результатов, так как зачастую органы государства принимали и проводили в жизнь решения, противоречащие объективным законам существования природных объектов и комплексов, что не могло не отразиться на состоянии земельных ресурсов.

Современное государственное управление в данной сфере уже имеет определённые положительные примеры. Но полностью разрешить все проблемные вопросы в этой области пока не получается.

В настоящей выпускной квалификационной работе исследованы современные особенности нормативно-правового регулирования государственного управления в области землепользования и охраны земель, некоторые функции государственного управления, а также действующая система органов государственного управления в Российской Федерации федерального и регионального уровней.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Общая характеристика и содержание государственного управления в сфере использования и охраны земель в Российской Федерации	8
2 Правовые основы функционирования системы органов государственного управления в сфере использования и охраны земель: федеральный и региональный уровень	13
3 Характеристика некоторых функций государственного управления в сфере использования и охраны земель	20
3.1. Ограничение прав на землю и резервирование земель для государственных или муниципальных нужд.	20
3.2 Правовое регулирование государственного мониторинга земель	26
3.3 Землеустройство и землеустроительный процесс	33
3.4 Нормативное регулирование государственного кадастрового учета земельных участков	40
3.5 Правовые основы государственного земельного надзора	46
Заключение	58
Библиографический список	61

ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

ГК РФ – Гражданский кодекс Российской Федерации;

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации;

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Минприроды РФ – Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации;

Росприроднадзор – федеральное агентство по надзору в сфере природопользования и охраны окружающей среды;

Росреестр – федеральная служба государственной регистрации кадастра и картографии.

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, выполняет функцию пространственно-операционного базиса для размещения разнообразных объектов и одновременно признается недвижимым имуществом с особым правовым режимом.

Такая многофункциональность и безусловная значимость земли определяет заинтересованность и активное участие государства в ее охране от негативного воздействия со стороны человека и соответственно в 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, разрабатывать и закреплять в установленном порядке правовые нормы, надзирать за их исполнением и принимать меры воздействия со стороны компетентных органов к нарушителям данных норм.

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».

В связи, с чем управление земельными ресурсами в России вызвано необходимостью обеспечения охраны и использования земли, которая ограничена в силу разнообразных обстоятельств, незаменима и является главным богатством

народов нашей страны. 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;

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

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

Правовую основу настоящей выпускной квалификационной работы составляют нормы и положения Конституции Российской Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и подзаконных правовых актов, законов Амурской области.

Научную базу настоящей работы составили разнообразные материалы и публикации специалистов в области земельного права и законодательства: Анисимова А.П., Болтановой Е.С., Ерофеева Б.В., Крассова О.И., Нецветаева А.Г., Харькова А.А. и других. Также при написании выпускной работы использовались научные статьи и публикации Аксеновой Е.Г., Басовой И.А., Едемского А.А. пр.

1 ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И СОДЕРЖАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принято считать, что государственное управление является организованным процессом руководства, регулирования и контроля со стороны органов государства за развитием различных сфер общественной и государственной жизни. Также о государственном управлении говорят и размышляют как об одной из функций государства, заключающейся в установлении общих правил поведения участников общественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий. Об управлении со стороны государства рассуждают и как о форме реализации исполнительной власти, то есть как о совокупности действий государственных органов, направленных на соблюдение в процессе осуществления хозяйственной и иной деятельности всеми субъектами правоотношений требований законодательства.

Государственное управление в сфере землепользования (иногда говорится об управлении земельными ресурсами либо об управлении земельным фондом) является частью государственного управления в целом и выделяется в особый институт земельного права. Разные точки зрения и разные подходы к пониманию государственного управления и сегодня имеют место. 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 Профессор, доктор юридических наук Крассов О.И. понимает под управлением 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

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

почвенного плодородия и их охрану.² Собственную позицию на этот счет высказывает заслуженный деятель науки Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, И.А. Иконницкая, говоря о государственном управлении земельными ресурсами и имея 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 общества.³ Иной взгляд на вопросы управления в земельной сфере демонстрируют видные ученые в области земельного права А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков и А.Е. Черноморец, раскрывая 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, т.е. дают более развернутое и объемное определение этому правовому явлению. Их исследования по данному вопросу свидетельствуют о том, что управленческая деятельность осуществляется только исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления.⁴

Государственное управление, как определенный процесс, представляет собой регулирование земельных отношений посредством правовых норм и обеспечения соблюдения требований земельного законодательства путем осуществления государственными органами систематического надзора за использованием и охраной земель и принятия необходимых мер воздействия к нарушителям земельного законодательства.⁵ С учетом приведенных выше позиций,

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

³ Нецветаев А.Г. Земельное право. М., 2008. С.105.

⁴ Анисимов А.П. Земельное право России. М., 2010. С. 53.

⁵ Черкашина Е.Г. Земельное право. Благовещенск, 2007. С. 35.

можно заключить, что управление со стороны государства, в первую очередь, рассматривается как совершенно четкая деятельность (процесс) в конкретной области общественных отношений, осуществляемая определенными уполномоченными государственными органами.

Исходя из множества определений, можно выявить, пожалуй, основного субъекта управления, которым являются органы исполнительной власти государства, субъектов федерации и органы местного самоуправления, в отношении которых рассматривать вопрос об их статусе и управленческой деятельности необходимо с учетом положения, определенного в ст. 12 Основного закона.

Со стороны государства управляется, в первую очередь, земельный фонд нашей страны, т.е. совокупность всех земельных участков и земель, расположенных в границах ее территории (структура земельного фонда также определена государством); оно же (государство) обладает суверенитетом и реализует функции управления, используя различные механизмы, а юридическим основанием этого процесса 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, 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 сложившейся ситуации принято говорить 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.

Содержательная составляющая государственного управления в сфере использования и охраны земель состоит в осуществлении соответствующими органами ряда управленческих функций, под которыми принято понимать основ-

ные, 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 земель.⁶ Как правило, основные функции закреплены в отдельных позициях Земельного кодекса. К таковым целесообразно относить: государственный мониторинг земель и государственный земельный надзор; землеустройство; государственный кадастровый учет земельных участков и оценку земель; резервирование земель для государственных или муниципальных нужд; установление порядка и применение юридической ответственности и пр.

Реализация государственными органами этих функций обеспечивается определенными методами, в числе которых: экономические, административные и организационно-правовые.

К числу основополагающих начал управленческой деятельности принято относить принципы, на которых основано выполнение органами государства своих функций, к ним относятся: законность, плановость, сочетание государственного управления с местным самоуправлением, принцип сочетания территориального и отраслевого управления; четкое разделение функций между государственными органами исполнительной власти; недопустимость вмешательства одних государственных органов в функции других.⁷

Между тем, несмотря на разделение функций между государственными органами и невмешательство их в деятельность друг друга, объединяющим началом в этом вопросе являются 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

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

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

средства производства в сельском хозяйстве при обеспечении продовольственной безопасности страны».

В качестве основных задач государственной политики в данной сфере правительственный документ, в том числе, закрепил:

– создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, 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;

– 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 недвижимости.⁸

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 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

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, ее субъектов и органов местного самоуправления в области земельных правоотношений закреплены в статьях 9-11 ЗК РФ.

Установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений и ограничений прав собственников, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, оборотоспособности земельных участков; государственное управление в области мониторинга земель и землеустройства; государственное управление в области осуществления государственного земельного надзора и его осуществление; установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд; разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель образуют законодательно установленные полномочия Российской Федерации. В качестве полномочий субъектов РФ закреплены реализация разработанных региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ, резервирование и изъятие земель для нужд субъектов, иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления. Законодательно определенные полномочия органов местного самоуправления, согласно кодексу: это и резервирование земель, и их изъятие для муниципальных нужд, и установление правил землепользования и застройки территорий, и разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Положения гл. 1 кодекса о полномочиях могут быть расценены как основа, которая может и дальше развиваться и изменяться на фоне развития и изменения общественных отношений в земельной сфере.

Современная практика в сфере землепользования свидетельствует, что положения кодекса о праве федеральных органов исполнительной власти передавать полномочия, указанные в кодексе, органам исполнительной власти субъектов РФ реально исполняются. Правовую базу такой передачи составляют нормы Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Примечательной позицией в этой главе кодекса также является норма о перераспределении полномочий между органами власти местного и регионального уровней. Практика свидетельствует, что эти позиции закона реализуются.

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 самоуправления.⁹

Федеральное Собрание РФ одновременно является и представительным и законодательным органом и состоит из двух палат. Президент РФ, являясь главой государства, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, в том числе и содержание земельной политики. Правительство РФ в пределах своих полномочий, определенных Основным законом государства и Федеральным конституционным законом от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», принимает решения, касающиеся, в

⁹Анисимов А.П. Земельное право России. М., 2010. С. 57.

том числе, регулирования земельных отношений в части, не противоречащей Федеральным законам и в случае, когда законом определена соответствующая компетенция.¹⁰

Органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и обеспечивают управление и распоряжение земельными участками, находящимися в их собственности.

В России функционирует система федеральных органов исполнительной власти, которые специально уполномочены на управление в рассматриваемой сфере, в связи, с чем их принято называть 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.

В современной России новая система органов исполнительной власти 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 службы и федеральные агентства. Действующая в настоящее время система федеральных органов исполнительной власти была 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 РФ от 11.11.2015 г. № 1219 Положения, «является федеральным ор-

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

ганом 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 экспертизы».¹¹

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 надзор.¹²

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) согласно утвержденному постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 Положению¹³ 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

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.

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.

мониторингу таких земель».

Со стороны Минсельхоза России осуществляется координационно- контрольная деятельность за Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), 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, обеспечения плодородия почв, (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения)».¹⁴

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».¹⁵

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

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.

¹⁵ 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.

имуществом», «осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности».¹⁶

В системе органов государственной власти Амурской области, которые уполномочены осуществлять управление землепользованием и охраной земель в нашей 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. Он вправе представлять на утверждение Законодательному Собранию области планы и программы, в том числе по вопросам земельных отношений на территории 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. Согласно 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

¹⁶ 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.

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 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, утвержденному Приказом Росреестра от 23.01.2017, осуществляет функции землеустройства, государственного мониторинга земель, федеральный государственный надзор, а также иные полномочия на территории области.

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.

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

3.1 Ограничение прав на землю и резервирование земель для государственных или муниципальных нужд

В ряду полномочий Российской Федерации в области земельных отношений, закрепленных в ст. 9 ЗК РФ, предусматриваются и ограничения прав собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов в связи с необходимостью обеспечения публичных интересов. Использование земельных участков не по назначению и нарушение норм земельного, природоохранного и иного законодательства служат легальными основаниями для установления подобных ограничений. Интересы обеспечения безопасности и обороны, общеэкономические и экологические потребности могут служить основанием для ограничения оборота земельных участков. В этом плане показательной видится ст. 27 ЗК РФ, предусматривающая ограничения оборотоспособности земельных участков: «оборот земельных участков осуществляется в соответствии с гражданским законодательством и ЗК РФ»; «изъятые из оборота земельные участки не могут предоставляться в частную собственность и быть объектами сделок, предусмотренных гражданским законодательством». Далее по тексту в ст. 27 (соответственно п. 4 и п. 5) предусматриваются перечни земельных участков, изъятых из оборота, и земельных участков, ограниченных в обороте, что по праву отнесено к ведению государства.

В отношении ограничения прав на землю уместно охарактеризовать ст. 56, в ней содержатся обстоятельства, в силу которых могут устанавливаться ограничения прав на землю, и виды таких ограничений, которые устанавливаются законодательно.¹⁷

Решения об установлении ограничений прав на землю принимаются ис-

¹⁷ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

полнительными органами государственной власти, актами органов местного самоуправления либо судебным решением; по срокам ограничения могут бессрочные или срочные, т.е. устанавливаемые на определенный срок. При переходе права собственности на земельный участок к другому лицу они сохраняются и подлежат государственной регистрации.

Статья 56.1 кодекса предусматривает резервирование земель для государственных или муниципальных нужд как один из специфических случаев ограничения прав на землю. Речь в данном случае идет о правах собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков, предусмотренных в ст.40 кодекса, в том числе «возводить жилые, производственные, культурно-бытовые и иные здания, сооружения в соответствии с целевым назначением земельного участка и его разрешенным использованием с соблюдением требований градостроительных регламентов, строительных, экологических, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных правил, нормативов; проводить в соответствии с разрешенным использованием оросительные, осушительные, культуртехнические и другие мелиоративные работы, строить пруды и иные водные объекты в соответствии с установленными законодательством экологическими, строительными санитарно-гигиеническими и иными специальными требованиями, которые могут быть ограничены в связи с резервированием земель для государственных или муниципальных нужд».¹⁸

О резервировании земель для публичных нужд целесообразно говорить как об определенном способе перераспределения земельных ресурсов страны, как о специфической форме реализации государственно-властных полномочий в сфере земельных отношений. Поэтому правовое регулирование данного вида отношений в конечном счете направлено на поиск оптимального сочетания публичных и частных интересов в землепользовании. Ст.70.1 кодекса посвящена как раз этим отношениям. Заслуживающей внимания видится позиция статьи о том, что резервирование земельных участков для государственных или

¹⁸ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

муниципальных нужд осуществляется в целях его последующего изъятия с учетом ст. 49 ЗК РФ. Из чего следует, что эти две процедуры целесообразно рассматривать как две стороны одного процесса – процесса перехода земельного участка к использованию иным лицом и в иных целях по сравнению с теми, для которых он был предоставлен ранее.

Заслуживающим внимания в урегулировании вопросов резервирования земель является установление в кодексе сроков резервирования земель с учетом конкретных обстоятельств: в общем порядке - до трех лет; в отдельных случаях - не более чем на два года; на срок до двадцати лет в связи со строительством и реконструкцией различных объектов транспорта, в т.ч. и линейных сооружений.

Процедурные вопросы резервирования земель для государственных или муниципальных нужд в настоящее время определены постановлением Правительства РФ от 22.07.08 № 561, которым было утверждено Положение о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд. Согласно Положению решение о резервировании земель могут принимать федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный исполнительный орган государственной власти субъекта РФ или орган МСУ. Положением также предусмотрены определенные текущие вопросы (порядок, условия, сроки) резервирования земель. В положении также отдельно сформулированы требования к решению, а также о прилагаемых документах к решению в связи с резервированием земель (схема, перечень кадастровых номеров земельных участков, которые полностью или частично расположены в границах резервируемых земель). Кроме этого, Положение предусматривает, что действие ограничений прав, установленных решением о резервировании земель, может прекращаться по следующим основаниям: истечение указанного в решении срока резервирования земель; предоставление в установленном порядке зарезервированного земельного участка, не обремененного правами третьих лиц, для целей, установленных решением о резервировании земель; отмена решения о резервировании земель органом государственной власти или органом местного самоуправ-

ления, принявшим решение о резервировании земель; изъятие в установленном порядке, в т.ч. путем выкупа, зарезервированного земельного участка для государственных или муниципальных нужд; решение суда, вступившее в законную силу.

Представляется, что данный институт направлен, в первую очередь, на удовлетворение публичных интересов Российской Федерации, субъекта РФ или муниципального образования. Резервирование земель, являясь функцией в сфере управления земельными ресурсами страны, одновременно является и способом обеспечения запланированного использования земель в будущем, т.е. связано с перспективным использованием земельных ресурсов.

Есть и другой взгляд на этот вопрос: по смыслу ст. 70.1 ЗК РФ перечень оснований для резервирования земель не является закрытым, а значит, об исключительности публичного интереса в резервировании земель говорить не приходится.¹⁹

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

Принятие органами государственной власти или органами местного самоуправления решений о резервировании земель должно осуществляться в строгом соответствии с их полномочиями, предусмотренными и Земельным кодексом и федеральными законами. В случае, когда все-таки эти полномочия превышаются, применяются определенные защитные механизмы, предусмотренные в законодательстве. Примером того, что несоблюдение (превышение) своих полномочий при решении вопросов резервирования земель органам государственной власти либо органам МСУ недопустимо, является Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 74-Г11-21, в котором было признано и провозглашено обоснованным решение Верховного суда Республики

¹⁹ Ревякин А.П. Публичные интересы и основания резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Экологическое право. М., 2011. С. 46.

Саха (Якутия), признавшим недействующим распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 15 сентября 2010 г. № 1025-р «О резервировании земель и земельных участков в г. Якутске», на основании которого указанным органом государственной власти субъекта 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 исполнительным 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 и права на резервирование земельных участков по данному постановлению у Правительства Республики Саха не было.

Как и в любой другой сфере земельных правоотношений, резервирование земельных участков также наполнено своей проблематикой, связанной, в том числе, с недостаточной законодательной базой по данному вопросу. Несмотря на то, что правовой режим резервирования земельных участков прописан в законодательстве в сжатом виде в отличие от процесса изъятия для публичных нужд, оно (резервирование) используется гораздо чаще для удовлетворения различных публичных интересов, в том числе и при осуществлении градостроительной деятельности в различных муниципальных образованиях. В этой связи представляется проблемной ситуация с терминологическим определением «муниципальных нужд» как основания для резервирования и изъятия земель, причем можно выделить два направления: первое связано с необходимостью замены в законодательстве термина «государственные или муниципальные нужды» дефиницией «общественные нужды и цели», а второе предполагает законодательное введение 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 гос-

ударстве 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 власти.²⁰

Несогласие с подобным подходом высказали А.П. Анисимов, А.Я. Рыженков и 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 собственников.²¹

Исходя из смысла норм ЗК РФ, резервирование земель для государственных или муниципальных нужд предусматривает в дальнейшем изъятие земельного участка. С изъятием участка у собственника ассоциируется получение денежных средств, а это не может не касаться экономической стороны вопроса: при изъятии у собственника земельного участка есть возможность узнать об этом заранее и постараться предотвратить негативные для него последствия, которые могут заключаться в неполном возмещении за изымаемое имущество (земельный участок).

Статья 279 Гражданского кодекса 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 и орган, принимающий решение о таком изъятии.

С учетом вышеизложенного целесообразно отметить, что резервирование земель представляет собой процедуру достаточно сложную, однако необходи-

²⁰ Дамбиева Т.В. Изъятие земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Адвокат. 2006. № 10. С. 23.

²¹ Анисимов А.П. Право муниципальной собственности на земельные участки в Российской Федерации: вопросы теории и практики. М., 2010. С.142.

мую, 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 органами государственной власти или МСУ не ущемлять прав третьих лиц, которыми являются граждане или юридические лица.

3.2 Правовое регулирование государственного мониторинга 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 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. Через осуществление мониторинга реализуется задача государства по охране и использованию земли как природного компонента и объекта недвижимости.

С практической точки зрения нужно отметить, что материалы, полученные в ходе реализации мониторинга земель, должны использоваться для подготовки документов территориального планирования, вноситься в ЕГРН, 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. Представляется, что использование результатов государственного мониторинга земель должно иметь место и в процессе принятия вышеперечисленных решений. В частности, одной из задач государственного мониторинга является обес-

печение органов государственной власти и органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации их полномочий в области земельных отношений.

Земельный Кодекс рассматривает государственный мониторинг земель как 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 земельного мониторинга 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 состоянии земель.

«В зависимости от целей наблюдения государственный мониторинг земель делится на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель».²²

С внесением в Земельный кодекс изменений в 2014 году стали выделять

²² Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель.

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 наблюдения за изменением характеристик (количественные и качественные показатели) земель, в том числе с учетом данных результатов наблюдений за состоянием почв, их деградацией, загрязнением, захлаплением, 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 был утвержден Порядок осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения.

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 веществами, захлапление 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.²³

²³ 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: 20.10.2017).

Указанный выше приказ указывает на средства и способы получения необходимых сведений при осуществлении государственного мониторинга, к которым причисляют и дистанционное зондирование, и функционирование сети постоянно действующих полигонов, эталонных стационарных и иных участков, и наземные съемки, наблюдения и обследования и другое.

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);

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 рамках мониторинга земель Росреестр уполномочен запрашивать 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 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.²⁴ Этим же

²⁴ 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: 20.09.2017).

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

Показателями мониторинга использования земель являются: общая площадь земель (земельных участков) соответствующей категории; общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид 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.

Полученные материалы и данные государственного мониторинга земель накапливаются и хранятся в архивах (фондах) и базах данных автоматизированной информационной системы государственного мониторинга земель.

Отдельными правовыми актами в настоящее время урегулирован вопрос мониторинга земель сельскохозяйственного назначения. Он осуществляется Министерством сельского хозяйства РФ.

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 велико значение вообще этой категории земель для нашей страны и насколько значимыми являются мониторинговые наблюдения за землями сельскохозяйственного назначения.

В Амурской области до 2013 года существовала аналогичная областная целевая программа и в настоящее время вопрос о продлении или возобновлении этого мероприятия не решается. В связи с этим представляется целесообразным органам государственной власти Амурской области разработать нормативные правовые акты регионального уровня, касающиеся мониторинга 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 осуществляется система оперативных, периодических и базовых (исходных) наблюдений за изменением качественного и количественного состояния земель сельскохозяйственного назначения, в том числе мониторинг плодородия таких земель.

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 уровне.²⁵ Однако, даже такой объемный перечень всевозможных исследований является недостаточным, так как процесс деградации земель сельскохозяйственного назначения продолжается и по сей день в разных районах. И здесь снова стоит вспомнить об указанной выше Концепции. Её появление (или возобновление) могло бы послужить

²⁵ Басова И.А. Государственный мониторинг земель как фактор обеспечения рационального природопользования. М., 2011.С. 13.

фундаментом для осуществления мониторинговой деятельности.

Одной из весомых проблем, упомянутых в Концепции, является сложный процесс контроля за землями сельскохозяйственного назначения, так как территории, на которых располагаются эти земли, достаточно обширные по площади. В отдельных регионах страны ввиду отсутствия актуальной картографической основы, некоторые задачи мониторинга остаются по-прежнему неразрешенными. Конечно, часть из этих проблем можно решить путем введения системы дистанционного мониторинга, однако по сей день идеальной модели такого мониторинга в стране не создано.

Конечно, говоря о мониторинге любых категорий земель, об использовании 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 ст. 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 ор-

ганам 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 за состоянием земель.

3.3 Землеустройство и землеустроительный процесс

В ряду управленческих функций заслуженно выделяется землеустройство. Исходя из назначения, его уверенно можно признавать как необходимое условие обеспечения рационального использования и охраны земель. Об этом свидетельствует и действующее в нашей стране законодательство по этому вопросу.

Землеустройство в Российской Федерации представляет собой систему установленных государством мероприятий по организации и планированию территорий, а также мероприятий, направленных на эффективное и рациональное использование земельных ресурсов. А это, в свою очередь, является одной из основных задач государственной политики в земельной сфере государства.

В качестве одной из функций федеральных и региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления посредством землеустройства обеспечивается эффективное управление всеми категориями земель, что вполне объяснимо в свете современных проблем в сфере землепользования.

По нормам ст. 68 Земельного кодекса 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 этой же статье закона говорится также и о том, что при осуществлении мониторинга земель используются документы, подготовленные в результате проведения землеустройства.

Указанные выше положения дополняются нормами ст. 69, в которой определены организация и порядок проведения землеустройства. Речь в ней идет о том, что землеустройство может проводиться, в том числе, по инициативе уполномоченных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, в этой же статье имеются указания на случаи обязательного проведения землеустройства. Предписания указанной статьи юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предоставляют возможность проводить любые виды работ по землеустройству без специальных разрешений. Порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными актами субъектов РФ. Все положения названных статей кодекса целесообразно рассматривать как определенную основу землеустроительной деятельности в целом.

Еще до принятия действующего Земельного кодекса более подробная регламентация деятельности в данном направлении была произведена законом от 18.06.2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве», который конкретизирует этот вид деятельности и регулирует более конкретно порядок проведения землеустройства. Землеустройство как система мероприятий по рациональной организации территории имеет три взаимосвязанных аспекта: экономический, в котором земля рассматривается как средство производства; юридический, посредством которого обеспечиваются право собственности и иные виды прав на земельные участки; технический, характеризующийся проведением проектно-изыскательских, съемочных и обследовательских работ.

В названном законе понятие землеустройства раскрывается несколько шире, чем в кодексе. Оно дополняется положением о том, что в землеустройство входят и «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)».²⁶

Представляется, что достаточно специфическими и необычными субъектами земельных отношений и землеустройства выступают реально проживающие на территории нашей страны общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и лица, относящиеся к таким народам непосредственно. Об этом свидетельствуют имеющиеся правовые акты федерального и регионального уровней по этому вопросу.

Исходя из законодательного определения землеустройства, оно сводится к реализации землеустроительных мероприятий в целях осуществления сельскохозяйственного производства, т.е. обращается особое внимание на совершенно конкретную сферу деятельности – производственную сельскохозяйственную.

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 судебному решению.

Законом о землеустройстве предусматривается также возможность передачи отдельных полномочий федеральных органов исполнительной власти области регулирования проведения землеустройства для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ на основании правительственных решений в порядке, установленном ФЗ РФ от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнитель-

²⁶ 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.

ных органов государственной власти субъектов РФ». Наличие подобных норм в законодательстве достаточно конкретно и четко свидетельствует о том, что только государство вправе управлять вопросами землеустройства и землеустроительной деятельности в нашей стране, решая эти вопросы между двумя уровнями органов государственного управления.

В настоящее время содержание землеустройства в Российской Федерации значительно сузилось, и такой вывод можно сделать, сравнивая первую и действующую в настоящее время редакцию Закона о землеустройстве 2001 года.²⁷

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

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»²⁸ вызвало необходимость внесения существенных поправок в законодательную базу землеустройства. Этот же Закон ввел понятие «комплексные кадастровые работы». Однако, по мнению кандидата юридических наук Г.В. Савенко, исследователя и практикующего кадастрового инженера, законодательное изменение института межевания на «кадастровые работы» ничего нового, кардинально отличного, не внесло в правоотношения.²⁹

Под комплексными кадастровыми работами в целях Федерального закона 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» понимаются кадастровые

²⁷ Ялбулганов А.А. Правовые основы землеустройства в механизме рационального использования земель. Реформы и право. М., 2013. С. 11–18.

²⁸ Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

²⁹ Савенко Г.В. Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики. М., 2016. С. 67.

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 06 февраля 2017 г. по делу № 310-ЭС16-10203 по иску ООО «Корнеевское» к ГКУ Калужской области «Медынское лесничество» указала, что в силу статьи 39 Закона № 221-ФЗ в случае, если в результате 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.

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.

Для характеристики землеустроительного процесса основополагающими терминами являются «действия» или «деятельность».

Землеустроительный процесс как определенная, основанная на законе, деятельность соответствующих уполномоченных органов государственной власти или органов МСУ в данном направлении, логично рассматривать как часть правоприменительного процесса, и исходя из данной позиции землеустрои-

тельный процесс и землеустроительное производство совпадают.

Землеустроительный процесс (производство) проходит ряд стадий:

1. Инициативный порядок возбуждения землеустроительного дела.
2. Составление землеустроительного проекта.
3. Формирование итогового варианта землеустроительного дела.
4. Согласование и утверждение землеустроительной документации.

В отношении инициативного порядка землеустройства положения соответствующие Земельного кодекса совпадают с положениями ст. 4 закона о землеустройстве: оно 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.

Особое значение для землеустроительных отношений имеет закрепление в Законе о землеустройстве полномочий Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства. К полномочиям Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства³⁰ 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

³⁰ 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.

проведения землеустройства, и др. (их перечень остается открытым)».

Посредством принятия законодательных актов определяются и «основные параметры» землеустройства (цели, принципы, организация землеустроительного процесса, и статус (права, обязанности и ответственность) участников, реализуется установленный порядок землеустроительной деятельности через деятельность органов исполнительной власти, а через деятельность правоохранительных органов, в том числе и органов правосудия, охраняется установленный в праве порядок его проведения.

Землеустроительный процесс действительно является чрезвычайно значимым процессом в ходе установления и последующего регулирования земельных правоотношений. Учитывая факт, что земля является одним из наиболее ценных ресурсов в нашей стране, законодателем предусмотрена четко регламентированная процедура землеустройства, несоблюдение которой может привести к очень неблагоприятным последствиям, в том числе к применению юридической ответственности в соответствии с нормами права.

Как и любая сложная и кропотливая процедура, землеустроительная деятельность 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. Она 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 – гражданин Р. Как пояснил ответчик, он приобрел земельный участок в собственность, на местности ему показали земельный участок истицы, который он в дальнейшем и стал использовать. Как показали материалы инвентаризации, приобретенный ответчиком земельный участок, принадлежит истице на праве собственности. Таким образом, решением Благовещенского городского суда от 05 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 было установлено, что при согласовании границ земельного участка 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.

Современный подход государства к землеустройству имеет совершенно четкое содержание. В соответствии с «Основами государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 годы», одним из основных направлений государственной политики по управлению земельным фондом является совершенствование землеустройства, которое предусматривает: «уточнение видов работ по землеустройству, их состав и порядок проведения таких работ; уточнение требований к порядку проведения работ по землеустройству; уточнение требований к подготовке и составу землеустроительной документации; установление обязанности для правообладателей земельных участков в составе сельскохозяйственных земель проводить землеустроительные работы по охране сельскохозяйственных земель и организации их рационального использования».³¹

3.4 Нормативное регулирование государственного кадастрового учета земельных участков

На протяжении почти десяти лет в основе кадастрово-учетной деятельности лежали нормы и положения ФЗ от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости», в котором объединялись учет земель и иных объектов недвижимости, расположенных на земельных участках и являвшихся принадлежностью к основной вещи – земельным участкам. Можно сказать, что он являлся значительным шагом на пути формирования более упрощенной и удобной в использовании системы учета объектов недвижимого имущества.

³¹ 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.

Существующая сегодня система учета объектов недвижимого имущества в своей основе имеет результаты реализации положений выше названного закона.

Для оптимизации процедур государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок, а также для повышения качества оказания государственных услуг в этой сфере посредством внедрения принципа «одного окна» распоряжением Правительства РФ от 01.12.2012 № 2236-р был утвержден План мероприятий («дорожная карта») «Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Этот документ нацелен на серьезное обновление и совершенствование системы и деятельности по государственному кадастровому учету недвижимости и регистрации прав на неё в плане упрощения и доступности для граждан и предпринимательского сообщества. Со стороны государства ожидается, что результатом станет создание единого государственного информационного ресурса в данной сфере. Это, в свою очередь, будет способствовать рациональному использованию земельных и иных природных ресурсов, объектов недвижимости, реализации государственных задач в области социально-экономического развития страны, позволит решать проблемы экологического, социального и экономического порядка.

В рамках гл. XI Земельного кодекса логично размещена статья, посвященная вопросам государственного кадастрового учета земельных участков. В соответствии со ст. 70 ЗК РФ государственный кадастровый учет земельных участков осуществляется в порядке, установленном ФЗ РФ «О государственной регистрации недвижимости». Этот закон вступил с 01.01.2017 и логично является результатом длительной переработки и обновления нормативной базы кадастрово-учетной деятельности в нашей стране: он урегулировал отношения, возникающие в связи с осуществлением на территории России государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, подлежащих государственной регистрации, государственного кадастрового учета недвижимого

имущества, подлежащего такому учету, а также отношения в связи с ведением Единого государственного реестра недвижимости (ЕГРН) и предоставлением предусмотренных законом сведений, содержащихся в ЕГРН.

Государственный кадастровый учет недвижимого имущества представляет собой упорядоченную и основанную на законе деятельность по внесению в ЕГРН необходимых сведений о земельных участках, зданиях, сооружениях, помещениях, машино-местах, об объектах незавершенного строительства, о единых недвижимых комплексах, а в случаях, установленных федеральным законом, и об иных объектах, которые прочно связаны с землей. В такого рода информации, безусловно, нуждаются органы, осуществляющие государственное и муниципальное управление в целом в стране, в т.ч., и земельными ресурсами. Эта информация представляет определенный интерес и для граждан и юридических лиц в плане их перспективного участия в земельных отношениях.

Главной задачей кадастрово-учетной деятельности можно считать получение полной характеристики земельного фонда страны по составу угодий с классификацией их по землепользованию, срочности пользования, по административно-территориальным разделениям. Полноценный государственный кадастровый учет может быть только при условии обязательного учета всех земель федерации, где бы они ни располагались и в чьем бы пользовании (собственности, аренде и т.д.) они ни находились.

В отношении земельного участка в учетные документы вносятся дополнительные сведения, в том числе:

- о категории земель, к которой отнесен земельный участок;
- о виде или видах разрешенного использования;
- о том, что земельный участок полностью или частично расположен в границах зоны с особыми условиями использования территории или территории объекта культурного наследия, включая ограничения по использованию земельного участка, установленные для такой зоны или территории;
- о том, что земельный участок расположен в границах особо охраняемой

природной территории, охотничьих угодий, лесничеств, лесопарков;

- о результатах проведения государственного земельного надзора;

- о расположении земельного участка в границах территории, в отношении которой утвержден проект межевания территории;

- сведения о том, что земельный участок или земельные участки образованы на основании решения об изъятии земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимости для государственных или муниципальных нужд и пр. данные.

Необходимость переработки и обновления правовых актов, регулирующих данный вид деятельности, продиктована современными объективными процессами развития нашего общества и обновленных экономических отношений. Непосредственное участие и в процессе изменения правовых актов и в процессе их реализации принимают, в первую очередь, соответствующие государственные органы. Тем самым целесообразно рассматривать и характеризовать кадастрово-учетную деятельность в нашей стране как одну из управленческих функций государства.

Как основной государственный орган Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) как федеральный орган исполнительной власти, в первую очередь, акцентирует свою деятельность на кадастровые и учетные отношения. На территории нашей области функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных осуществляет Управление Росреестра по Амурской области.

Помимо Управления Росреестра на территории Амурской области функции органа кадастрового учета осуществляет филиал Федерального государственного бюджетного учреждения «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Амурской области» (филиал ФГБУ «ФКП Росреестра» по Амурской области). Основной задачей филиала является ведение и предоставление сведений из гос-

ударственного кадастра недвижимости на территории области. Филиал также реализует полномочия Росреестра в Амурской области по оказанию государственных услуг в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и предоставления сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество.

В рамках темы исследования вполне заслуживает внимания федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О кадастровой деятельности», который заменил закон «О государственном кадастре недвижимости» и урегулировал отношения, возникающие в связи с осуществлением кадастровой деятельности, деятельности саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, т.е. все, что связано с кадастровыми отношениями. Закон определил и содержание кадастровой деятельности. Действующая в настоящее время часть закона «О кадастровой деятельности» (ст.ст.26.1-48) предусматривает процедуру формирования и деятельности апелляционной комиссии, административного обжалования в административном порядке решения о приостановлении осуществления кадастрового учета посредством представления заявления об обжаловании в апелляционную комиссию.

Отдельная глава закона регламентирует кадастровую деятельность кадастровых инженеров, их права и обязанности, а также ответственность. Отдельно в названной главе урегулированы вопросы существования саморегулируемых организаций кадастровых инженеров, органов их управления, существования национального объединения саморегулируемых организаций кадастровых инженеров. В законе также предусмотрено ведение государственного реестра саморегулируемых организаций кадастровых инженеров.

В законе также идет речь о проведении комплексных кадастровых работ, которые могут осуществляться как в отношении земельных участков (с разными условиями), так и в отношении зданий, сооружений и объектов незавершенного строительства, права на которые зарегистрированы в установленном порядке.

Вопросы кадастрово-учетной деятельности имеют определенные сложности. Так, неполный объем сведений о земельных участках и объектах капитального строительства с отображением их границ на кадастровой карте территории не гарантирует защиту прав граждан и юридических лиц на объекты недвижимости. В ряде случаев в системе учета имеют место дублирование функций и наличие погрешностей в сведениях об объектах недвижимости (в силу различных причин). Однако уже произошедшие и происходящие изменения в законодательстве все-таки позволяют говорить о создании новой системы государственного кадастрового учета земельных участков, ориентированной на индивидуализацию объекта учета в целях государственной регистрации права на него.

При определенной урегулированности со стороны государства кадастрово-учетной деятельности в России проблемы все-таки имеют место. После 2015 года появившаяся возможность оспаривания кадастровой стоимости объектов недвижимости достаточно часто реализуется, в первую очередь, населением страны. В связи с этим заслуживает внимания Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости». ФЗ РФ от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности» предусматривает, что кадастровая стоимость земельного участка устанавливается для целей налогообложения и в иных случаях. Для ее определения в отношении земельных участков и объектов недвижимости проводится государственная кадастровая оценка. Новшества, предусмотренные действующим законодательством РФ, предполагают возможность оспаривания результатов определения кадастровой стоимости объекта недвижимости в судебном порядке непосредственно заявителем, а после 15.09.2015 – административным истцом с учетом положений вступившего в силу КАС РФ.

В случае оспаривания результатов определения кадастровой стоимости рыночная стоимость объекта недвижимости должна быть установлена на дату, по состоянию на которую установлена его кадастровая стоимость (ст. 24.18 За-

кона об оценочной деятельности).³² В Российской Федерации законодательно закреплены кадастровая и рыночная стоимость земли (ст. 66 ЗК РФ). Кадастровая стоимость земли определяется в границах оценочных зон и устанавливается на основе государственной кадастровой оценки земель. Органы исполнительной власти субъектов РФ утверждают средний уровень кадастровой стоимости земель по муниципальному району (городскому округу). Рыночная стоимость земельного участка находится в прямой зависимости от спроса и предложений на рынке и от характера конкуренции продавцов и покупателей. Она устанавливается в соответствии с законом «Об оценочной деятельности»

Новшества в процессуальных вопросах судебного оспаривания результатов определения кадастровой стоимости земельного участка появились в 2015 году в связи с вступлением в силу Кодекса административного судопроизводства РФ (ФЗ РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ). Оспорить кадастровую стоимость возможно в комиссии по рассмотрению споров о результатах кадастровой стоимости или в суде. Порядок создания и работы комиссии по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости утвержден Приказом Минэкономразвития России от 04.05.2012 № 263. Срок оспаривания в комиссии – не позднее пяти лет с момента внесения в государственный кадастр недвижимости результатов определения кадастровой стоимости, но до момента определения новой кадастровой стоимости.

3.5 Правовые основы государственного земельного надзора

В соответствии со ст. 71 ЗК РФ «под государственным земельным надзором понимают деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленную 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 законодатель-

³²Борисов А. Оспаривание результатов кадастровой стоимости земельных участков // Жилищное право. 2015. № 8. С.12.

ством 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».³³ Из законодательного определения госземнадзора можно сделать сразу же несколько выводов: во-первых, эта деятельность осуществляется уполномоченными государственными органами (исполнительной власти федерального уровня); во-вторых, она ориентирована на недопущение нарушения требований законодательства различными субъектами; в-третьих, к нарушителям законодательства применяется юридическая ответственность; в-четвертых, основной формой осуществления госземнадзора являются проверки.

В 2011 году государственный земельный контроль, наряду с другими видами контрольной деятельности в природоресурсной сфере, был трансформирован в надзор, что и зафиксировано в настоящее время в ст. 71 Земельного кодекса, а также в ст. 65 ФЗ от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», позиционирующем государственный земельный надзор как одно из направлений государственного экологического надзора.

Из доклада Росреестра о состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2016 году государственный земельный надзор осуществляли 4365 государственных инспекторов по использованию и охране земель. В течение 2016 г. в Российской Федерации должностными лицами Росреестра проведено

³³ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

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 нарушений.³⁴

В развитие положений кодекса постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 г. № 1 «О государственном земельном надзоре»³⁵ установило порядок осуществления государственного надзора в земельной сфере 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. Однако в соответствии со ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» 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.³⁶ При этом эффективность осуществления государственного земельного надзора не только федеральными органами исполнительной власти

³⁴ Росреестр [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosreestr.ru> (дата обращения: 20.10.2017).

³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1 «О государственном земельном надзоре» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2. Ст. 514.

³⁶ Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

доказана на практике.

В правительственном документе определено, что «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 исполнения требований земельного законодательства Российской Федерации при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности; принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений».³⁷

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. Практическая реализация этого должна была выглядеть как соответствующие изменения в законодательных и подзаконных правовых актах, в первую очередь, в Земельном кодексе. Однако Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 234-ФЗ³⁸, изложивший в новой редакции название и содер-

³⁷ 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.

³⁸ Федеральный закон от 21.07.2014 № 234-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30. Ст. 4235.

жание главы XII «Государственный земельный надзор, муниципальный земельный контроль и общественный земельный контроль» в части определения надзирающих субъектов оставил без изменений положения ранее действовавшей редакции.

Практика показывает, что деятельность надзорных органов может повлечь применение мер юридической ответственности к конкретному лицу – участнику земельных правоотношений. Однако в силу ряда причин порой возникают ситуации, когда нарушение порядка привлечения к административной ответственности органами государственного земельного надзора приводит к признанию незаконным такого привлечения к ответственности и отмене в судебном порядке постановлений о привлечении к административной ответственности. Такие ситуации, с одной стороны, свидетельствуют о том, что право на судебную защиту своего нарушенного права – это реальное право, принадлежащее землепользователю или иному субъекту земельных отношений, а с другой стороны – несоблюдение инспектором надзорного органа – представителем государства положений законодательства при осуществлении своих обязанностей само является правонарушением. Последствия этого могут быть самые разные. Так, например, постановлением Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30.09.2016 № Ф03-4065/2016 по делу № А04-12282/2015 удовлетворено заявление об отмене постановления о привлечении к ответственности по ст. 7.1 КоАП РФ за установку и эксплуатацию предпринимателем объекта недвижимого имущества на земельном участке, права на который у него отсутствовали, поскольку выявлены факты нарушения порядка привлечения к административной ответственности в связи с ненадлежащим уведомлением лица.

Надзорная деятельность в земельной сфере и ее результаты достаточно часто свидетельствуют о взаимозависимости института госземнадзора с институтом юридической ответственности. В качестве примера, характеризующего применение административной ответственности за нарушение земельного законодательства по ст. 7.1 КоАП, можно привести также результаты надзорной

проверки Амурской межрайонной природоохранной прокуратурой в 2016 году о соблюдении золотодобывающими предприятиями законодательства при пользовании недрами на территории Селемджинского района, в ходе которой были выявлены нарушения. В отношении юридического лица ООО «Покровзолото» прокурор возбудил дело об административном правонарушении по ст. 7.1 КоАП РФ (использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю), которое для рассмотрения по существу было направлено в административный орган - Управление Росреестра по Амурской области. Требования прокурора удовлетворены, юридическое лицо ООО «Покровзолото» привлечено к административной ответственности в виде штрафа в размере 110 тыс. рублей.³⁹

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 01 января 2015 г. перечень оснований проведения внеплановой проверки соблюдения органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами по поводу объектов земельных отношений требований законодательства Российской Федерации дополняется двумя. В соответствии с п. 6 ст. 71.1 Земельного кодекса Российской Федерации это: первое - выявление по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений признаков нарушений требований законодательства Российской Федерации, за которые национальным законодательством предусмотрена административная и иная ответственность; второе - поступление в орган государственного земельного надзора обращений и заявлений юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан, информации от органов государ-

³⁹ Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?Idnews=7158 (дата обращения: 01.10.2017).

ственной 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 ресурсах, 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.⁴⁰

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.03.2015 № 251 «Об утверждении правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» были утверждены соответствующие Правила. Этот документ адресован, в первую очередь, должностным лицам государственных надзорных органов. В основе административного обследования усматривается информация, которая может содержаться в различных информационных источниках и системах, полученная как в результате осуществления государственного мониторинга земель и проведения землеустройства, так и по результатам визуального осмотра. Результат проведения данного обследования облекается в определенную форму, вид и содержание которой зависят от итогов обследования. Однако ввиду недостаточной нормативной базы относительно непосредственного порядка проведения административного обследования, а также ввиду низкой осведомленности граждан в данной сфере, возникает до-

⁴⁰ Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

статочное количество внесудебных споров: отмечается большой объем жалоб на действия сотрудников Росреестра, проводящих административное обследование земельного участка. Часто встречающейся является такая проблема, 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 органы прокуратуры обжаловать принятые решения должностных лиц Росреестра. Так, в мае 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, непосредственно связанных с обследованием конкретного земельного участка.

Даже несмотря на частичное урегулирование в нормах Правил процесса обследования проблемы все-таки выявляются. Наиболее распространенным нарушением земельного законодательства является самовольное занятие земельных участков, использование их без правоустанавливающих документов и документов, разрешающих осуществление хозяйственной деятельности. В 2015 году было выявлено более 50 тыс. таких нарушений на площади около 10 тыс. га, что составило более 50% от общего количества выявленных нарушений.⁴¹

Согласно ст. 26 Земельного кодекса Российской Федерации права на земельные участки удостоверяются документами в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости». А ст. 7.1 Кодекса Российской Федерации⁴² об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за использование земельного участка без оформленных в установленном порядке правоустанавливающих документов на землю. Из чего следует, что в соответствии со сложившейся практикой

⁴¹ Росреестр [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rosreestr.ru> (дата обращения: 20.10.2017).

⁴² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

применения данных норм понятия «правоустанавливающие документы» и «правоудостоверяющие документы» не равнозначны. Так, постановлением ФАС Московского округа от 28.03.2013 по делу № 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 уместным и необходимым изменить содержание 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.

Терминологически-содержательная неточность усматривается, как представляется, и в ст. 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, которой 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). По нашему мнению, в такой редакции статьи усматриваются определенные пробелы, которые следует

устранить. Например, в качестве критериев использования земель 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).

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 проверок нарушений требований законодательства 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.

Такой формой предупреждения 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 № 4А-516/2015 было отказано в удовлетворении требования привлечен-

ного 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 госземнадзора, выдавший такое предписание, в установленный срок информирует об этом исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления.

В нашей области надзор за соблюдением земельного законодательства и привлечение к ответственности осуществляют такие органы как Амурская межрайонная природоохранная прокуратура, Управление Росприроднадзора по Амурской области, Управление Россельхознадзора по Забайкальскому краю и Амурской области, а также Управление Росреестра по Амурской области и Министерство природных ресурсов Амурской области. Известна практика совместной работы данных органов. Так, 12 августа 2016 года в Амурскую межрайонную природоохранную прокуратуру поступила информация о том, что в Бурейском районе, на поверхности реки Бурея, наблюдается радужная пленка с характерным запахом нефтепродуктов. В связи с этим, Амурской межрайонной природоохранной прокуратурой совместно с работниками прокуратуры Бурейского района, с привлечением специалистов Управления Росприроднадзора по Амурской области, отдела государственного контроля, надзора и рыбоохраны по Амурской области, лаборатории Центра лабораторного анализа и технических измерений по Амурской области проведена проверка по факту загрязнения реки Бурея нефтепродуктами.

В ходе проверки установлено, что в нарушении ст.ст. 12, 13, 42 Земельного кодекса РФ, п.п. 8, 23 ч. 1 ст. 14, Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», администрацией рабочего поселка Новобурейский не принимаются меры по ликвидации емкостей загрязненных нефтепродуктами,

являющихся источниками техногенного загрязнения окружающей среды, а АО «Бурей-Кран» и ООО «Бурей-Восток» не принимаются меры по очистке загрязненного нефтепродуктами земельного участка. В связи с выявленными нарушениями Амурским межрайонным природоохранным прокурором в отношении юридического лица ООО «Бурейский каменный карьер» и генерального директора 29.08.2016 возбуждены дела об административном правонарушении предусмотренном ч. 2 ст. 8.6 КоАП РФ (порча земель в результате нарушения правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами), ч. 4 ст. 8.13 КоАП РФ (нарушение требований к охране водных объектов, которое может повлечь их загрязнение, засорение и (или) истощение), ст. 8.2 КоАП РФ (несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления), ч. 1 ст. 8.42 КоАП РФ (использование прибрежной защитной полосы водного объекта, водоохранной зоны водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности), по результатам рассмотрения которых, наложены штрафы на общую сумму 50 тыс. рублей.⁴³

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.

⁴³ Прокуратура Амурской области [Электронный ресурс]. URL: http://www.prokamur.ru/news_cont.php?idnews=7080 (дата обращения: 25.05.2017).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственное управление землепользованием в Российской Федерации в настоящее время можно рассматривать:

- во-первых, как специфический вид деятельности определенных органов власти;
- во-вторых, как самостоятельную разновидность правоотношений в общем предмете регулирования земельного права;
- в-третьих, как важный институт общей части в системе земельного права.

По нашему мнению, современная институциональная структура государственного управления земельными ресурсами и земельными отношениями в Российской Федерации несовершенна и нуждается в корректировке и уточнении. Она характеризуется в ряде случаев нечеткостью обязанностей, частой конфликтностью интересов различных ведомств и широким распределением ответственности за принимаемые решения. Наиболее слабыми местами государственного управления землей и недвижимостью в нашей стране являются совмещение в одном органе государственной власти публично-правовых и частно-правовых функций исходя из двоякого положения государства, а соответственно и его органов, в земельных отношениях. Для устранения этих негативных условий необходимо более четко разграничить вопросы рационального использования земель и охраны земель (первое направление) и вопросы государственного (муниципального) управления в земельной сфере (второе направление) посредством создания либо выделения из состава имеющихся органов специальной компетенции. А для этого целесообразно последовательное системное обновление законодательства в сфере регулирования современных земельных отношений, необходимо реформирование существующих правовых норм в данной сфере.

Предложения по результатам работы следующие:

1. Как систему мероприятий, направленных на организацию рационального использования земли, землеустройство целесообразно признавать госу-

дарственным мероприятием с уточнением необходимых дефиниций в ЗК РФ и ФЗ «О землеустройстве», так как именно оно создает территориальную основу для эффективного с экологической точки зрения использования земли в интересах государства с учетом уровня развития производительных сил и меняющихся производственных отношений.

2. Анализируя нормативно-правовые акты о государственном мониторинге земель, можно сделать вывод о том, что место и вопросы организации мониторинга земель в системе государственного управления земельными ресурсами федерального уровня правом отрегулированы. Что касается регионального уровня, то законодательно в полном объеме пока не определены его функции и необходимость. В целях исправления этого положения представляется целесообразным на региональном уровне разработать нормативно-правовые акты по этому вопросу.

3. Для совершенствования системы государственного земельного надзора необходимо укрепление межведомственных связей с природоохранными контролирующими и правоохранительными органами и сопровождение таких решений нормами права соответствующего содержания.

4. В связи с тем, что в ряде случаев интересы землепользователей страдают при осуществлении землеустройства в вопросах компенсации, и для обеспечения защиты интересов владельцев земельных участков в процессе осуществления резервирования земель в целях их последующего изъятия подробно проработать вопрос и адаптировать применение положений постановления Правительства РФ от 07.05.2003 № 262 «Об утверждении правил возмещения собственникам земельных участков, землепользователям, землевладельцам и арендаторам земельных участков убытков, причиненных изъятием или временным занятием земельных участков, ограничением прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков либо ухудшением качества земель в результате деятельности других лиц» к ситуациям этого вида.

Несмотря на то, что для современного периода развития экономики в нашей стране характерным является усиление экономических рычагов воз-

действия со стороны государства на участников общественных отношений вообще, в том числе и в сфере использования и охраны земель, речь не должна идти о замене либо об исключении административных начал в данной сфере отношений.

Административно-правовое регулирование и административные методы охраны и обеспечения рационального землепользования сохраняют свое значение и, безусловно, приносят определенный результат. Представляется, что властный метод, реализуемый посредством предписания со стороны органов государства определенного варианта поведения другим участникам отношений, по-прежнему наиболее приемлем для современных земельных отношений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 01.07.2017) // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 44. - Ст. 4147.

3 Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ. - 2002. - № 2. - Ст. 133.

4 Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // Российская газета. - 2001.- № 118-119.

5 Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О кадастровой деятельности» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 31. - Ст. 4017.

6 Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета. - 2012.- № 114.

7 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.

8 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.

9 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) // Собрание законодательства РФ. - 2015. - № 47. - Ст. 6586.

10 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) // Собрание законодательства РФ. - 2008. - № 25. - Ст. 2983.

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

12 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») // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 25. - Ст. 3052.

13 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» // Собрание законодательства РФ. - 2012. - № 12. - Ст. 1425.

14 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» // Собрание законодательства РФ. - 2010. - № 32. - Ст. 4366.

15 Закон Амурской области от 13 декабря 1995 г. № 40-ОЗ «Устав (основной закон) Амурской области» // Амурская правда. - 1995.- № 295-296.

16 Закон Амурской области от 03 декабря 2007 г. № 428-ОЗ «О Законодательном Собрании Амурской области» // Амурская правда.- 2007. - № 231.

17 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.

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/>. - 23.10.2017.

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» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.pravo.gov.ru/>. - 23.10.2017.

II Специальная литература

20 Аксенова, Е.Г. Актуальные проблемы землеустройства и кадастра / Е.Г. Аксенова. // Журнал ДГТУ. – 2017. - № 1.

21 Анисимов, А.П. Земельное право России: учебник / А.П. Анисимов. - М.: Юрайт, 2010. – С. 47.

22 Басова, И.А. Государственный мониторинг земель как фактор обеспечения рационального природопользования / И.А. Басова. - М.: Известия Тульского государственного университета, 2011. – С. 41-52.

23 Болтанова, Е.С. Земельное право: учебник / Е.С. Болтанова. - М.: Риор, 2011. – С. 87.

24 Гусев, Р.К. Земельное право: учебное пособие / Р.К. Гусев. - М.: Инфра, 2001. – С. 63.

25 Едемский, А.А. Изъятие и резервирование земельных участков для государственных или муниципальных нужд как способы прекращения и ограничения прав / А.А. Едемский // Имущественные отношения в Российской Фе-

дерации. - 2010. - № 10. – С. 19.

26 Ерофеев, Б.В. Земельное право / Б.В. Ерофеев. - М.: Юрайт, 2012. – С. 110.

27 Крассов, О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. - М.: Юристъ, 2014. – С. 12-25.

28 Нецветаев, А.Г. Земельное право: учебно-методический комплекс / А.Г. Нецветаев.- М.: Юрайт.2008. – С. 25.

29 Ревякин, А.П. Экологическое право / А.П. Ревякин. - М.: Ин-Фра-М, 2011. – С. 58.

30 Савенко, Г.В. Исковая защита прав на земельные участки и межевание: проблемы теории и практики / Г.В. Савенко. - М.: Инфотропик Медиа, 2016. – С. 147-150.

31 Ялбулганов, А.А. Правовые основы землеустройства в механизме рационального использования земель. Реформы и право / А.А. Ялбулганов. - М., 2013. – С. 147-160.

III Судебная практика

32 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.06.2015 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости». [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

33 Определение Верховного Суда РФ от 26 октября 2011 г. № 74-Г11-21. [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант-Плюс».

34 Определение Верховного Суда Российской Федерации от 06 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/>. – 25.10.2017.

35 Апелляционное определение Амурского областного суда от 5 июня 2013 г. № 33АП-1708/2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

<https://www.consultant.ru/>. – 25.10.2017.

36 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/>. – 25.10.2017.

37 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/>. – 25.10.2017.