

Министерство науки и высшего образования 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

« 14 » июня 2019 г.

**БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА**

на тему: Нормативно-правовое регулирование государственного управления в  
сфере землепользования и охраны земель

Исполнитель студент группы 521-об1	<u>14.06.19</u> 	А. Е. Чубукина
Руководитель доцент, канд.юрид.наук	<u>14.06.19</u> 	Т. А. Зайцева
Нормоконтроль	<u>14.06.19</u> 	О. В. Громова

Благовещенск 2019

Министерство науки и высшего образования 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  
« 13 » 09 2018 г.

**ЗАДАНИЕ**

К выпускной квалификационной работе студентки А.Е. Чубукиной.

1. Тема выпускной квалификационной работы: Нормативно-правовое регулирование государственного управления в сфере землепользования и охраны земель

(утверждена приказом от 11.04.2019 № 796-уч)

2. Срок сдачи студентом выпускной квалификационной работы: 10.06.2019.

3. Исходные данные к выпускной квалификационной работе: Конституция РФ, Земельный кодекс Российской Федерации, иные правовые акты, учебная и научная литература, публикации в периодических изданиях.

4. Содержание выпускной квалификационной работы (перечень подлежащих разработке вопросов): государственно управление в сфере землепользования и охраны земель; система органов управления в сфере землепользования и охраны земель; функции управления в сфере использования земель и их охраны.

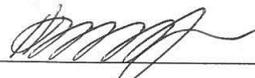
5. Перечень материалов приложения: наличие чертежей таблиц графиков схем программных продуктов иллюстрированного материала и т.п.): нет.

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

7. Дата выдачи задания: 20.09.2018.

Руководитель выпускной квалификационной работы Зайцева Татьяна Анатольевна, доцент, канд. юрид. наук.

Задание принял к исполнению: 20.09.2018 года

  
(подпись студента)

## РЕФЕРАТ

Бакалаврская работа содержит 70 с., 51 источник.

ЗЕМЕЛЬНЫЙ КОДЕКС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕ, ЗЕМЕЛЬНЫЙ УЧАСТОК, ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ, ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВО, КАДАСТРОВЫЙ УЧЕТ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛИ, МЕЖЕВОЙ ПЛАН

Объектом исследования является комплексная система государственного управления в сфере землепользования и охраны земель.

Предмет исследования данной работы составляют нормы права, регулирующие государственное управление в сфере землепользования и охраны земель.

Цель бакалаврской работы: комплексное исследование всех элементов системы управления в сфере землепользования и охраны земель.

Задачи бакалаврской работы:

1. проанализировать и исследовать нормативно-правовую базу управленческих отношений в сфере землепользования и охраны земель;
2. рассмотреть общие положения государственного управления в сфере землепользования и охраны земель, систему органов общей и специальной компетенции;
3. охарактеризовать некоторые функции управления в сфере землепользования и охраны земель;
4. выявить недостатки в регулировании управленческих отношений, а также предложить способы их разрешения.

Данные задачи целесообразно осуществить в соответствии с действующими нормами, федеральным законодательством, опытом предыдущей законодательной платформы, а также опираясь на мнение специалистов по данной проблематике.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение	6
1 Государственное управление землепользованием и охраной земель	9
1.1 Понятие, цели и задачи государственного управления	9
1.2 Принципы государственного управления	17
2 Система органов управления землепользованием и охраной земель	22
2.1 Органы управления общей компетенции	22
2.2 Органы управления специальной компетенции	28
3 Краткая характеристика некоторых управленческих функций	34
3.1 Государственный мониторинг земель	34
3.2 Правовое регулирование землеустройства	39
3.3 Государственный кадастровый учет земельных участков	46
3.4 Государственный земельный надзор	56
Заключение	63
Библиографический список	66

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ОБОЗНАЧЕНИЯ, СОКРАЩЕНИЯ

РФ – Российская Федерация;

ЗК РФ – Земельный кодекс Российской Федерации;

ФЗ – Федеральный закон;

ЕГРН - Единый государственный реестр недвижимости.

## ВВЕДЕНИЕ

Земля есть исток существования всего населения нашей планеты, ведь как важнейший ресурс она обладает высокой ценностью и одновременно является местом обитания всех живых организмов. Земля есть фундамент для зарождения и развития жизни, без данного ресурса немислимо существование всех нас. Земля как средство производства обладает рядом свойств и качеств, изучение и практическое воплощение которых поможет достигнуть результативности в использовании земельных ресурсов.

Основной закон нашей страны, являющийся базой для всего законодательного поля, в том числе земельного, определяет четкую правовую позицию касательно управленческих отношений в сфере землепользования и охраны земель «земля и иные природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизнедеятельности народов, проживающих на территории России»<sup>1</sup>. Данный конституционный режим земель является главным, им опосредуются все остальные правовые режимы, в т.ч. те, которые закреплены в отраслевом законодательстве. В соответствии с этим аспектом земля понимается как всенародное достояние, объект, ценность которого для народов России является безусловной.

Часть 2 ст. 9 Конституции России закрепляет конституционный режим земли как объекта права собственности. Важность данной конституционной нормы заключается в том, что она, по сути, определяет тип общественно-экономической формации государства, основанной на многообразии форм собственности на землю и рыночных земельных отношений. Данные основополагающие положения обуславливают приоритетный вектор совершенствования современного земельного законодательства – обеспечение рационального и ре-

---

<sup>1</sup>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 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.

зультативного землепользования<sup>2</sup>.

Тема, принятая к рассмотрению, бесспорно актуальна, ведь если есть то, что важно и ценно, разумным представляется необходимость создать грамотные условия для реализации возможных защитных механизмов в отношении этого.

Современное состояние земельного фонда, обусловленное ликвидацией государственной монополии, становлением института частной собственности, серьезной корреляцией всей системы землепользования, нуждается в установлении грамотных векторов управления земельным массивом со стороны государства.

Исходя из того аспекта, что земля рассматривается прежде всего как публичное достояние, обеспечивающее жизнедеятельность всего населения, то соответственно ведущим субъектом земельных отношений является именно государство. Различные субъекты осуществляют использование земельных участков, но бремя ответственности за состояние, использование и охрану земель лежит на государстве. В настоящий период значимость управленческого участия государства при осуществлении земельных реформаций особенно возрастает. Ведь действительно органам государства отводится ведущая роль в управлении земельными ресурсами, например, при организации и осуществлении землеустройства, проведении государственного мониторинга земель, а также государственного надзора земель и т.д.

Именно государство располагает узловыми механизмами для формирования приоритетных аспектов землепользования и охраны земель, поэтому процесс управления государством в рассматриваемой сфере очень важен для выстраивания прочного и стабильного механизма осуществления различного характера операций земельной направленности. Издавна наше государство реализует свои властные возможности касательно управления земельными отноше-

---

<sup>2</sup>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 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.

ниями. Исторически сложилось, что формирование и совершенствование основных параметров земельной политики, а также всего земельного законодательства, предопределяет отношение самих граждан, их модель поведения, ответную реакцию на установленные государством требования и стандарты в сфере земельных отношений.

Актуальность исследования обусловлена также фактом того, что с учетом неоднозначности и многосложности существующих функций управления в сфере землепользования и органов, их осуществляющих, приоритет упорядочения и стабилизации системы управления и эффективности её деятельности на сегодняшний день предельно высок.

# 1 ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ

## 1.1 Понятие, цели и задачи государственного управления

Основные постулаты эффективного, но при этом рационального управления и распоряжения земельными ресурсами, представлены в аспектах земельной политики, основные направления которой помогают результативно сбалансировать и задать вектор возможностям в сфере земельных отношений. Сейчас понятие «земельной политики» раскрывается достаточно многоспектрально.

Липски Станислав Анджеевич полагает: «под государственной земельной политикой понимается методологическая совокупность координирующего влияния государственных органов на процесс использования и владения землёй, ее эксплуатацию, а также на оборот земель, обеспечивающих наиболее подходящий вариант землепользования в целях качественного удовлетворения потребностей общества»<sup>3</sup>. Иначе говоря, приоритетность земельной политики базируется на создании и поддержании баланса интересов государственных органов и граждан, ведь посредством закладывания такой политики, государство образует формы оптимального поведения различных субъектов земельных отношений и в процессе землепользования, и в контексте защиты земельных ресурсов.

Нормативное закрепление векторных направлений государственной политики по управлению земельным фондом представлено в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012-2020 гг.

В представленном документе отражены основные направления политики, и каждое из них многопланово определяет целенаправленность методов и способов регулирования отношений в данной сфере.

К таким направлениям относятся:

1) выработка правового режима земельных участков посредством ликви-

---

<sup>3</sup>Липски С. А. Земельная политика: учебник для академического бакалавриата. М.:ИздательствоЮрайт, 2016.

дации принципа деления земель по целевому назначению на категории;

2) унификация условий и процедурной составляющей предоставления земельных участков физическим лицам и организациям;

3) конструирование методики образования земельных участков;

4) модернизация механизмов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

5) обеспечение гарантий прав на землю, а также защита прав и законных интересов собственников, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков.

В данном документе зафиксированы также вытекающие из основных направлений, меры по осуществлению государственной политики, к которым относятся:

1) основополагающее конструирование, принятие и реализация актов нормативно-правового характера, прерогативой которых является повышение качественных параметров земельно-имущественных отношений;

2) реализация федеральных, региональных и местных программ в сфере земельной политики;

3) осуществление контрольно-надзорных мероприятий в сфере реализации исполнительными и местными органами прерогатив земельной политики<sup>4</sup>.

Цель государственного управления определяется сущностью рассматриваемого института и представляется в реализации заданных такой деятельностью программ по грамотному и рациональному использованию земельных богатств. Посредством достижения намеченной цели государством защищается весь набор прав и возможностей субъектов землеотношений, а также обеспечивается охрана земель.

Но за основополагающей целью стоит набор целей более узкого характера, а именно:

---

<sup>4</sup>Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2014 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 12.

- 1) конструирование процесса дальновидной рекомбинации земельных ресурсов и методологии их использования;
- 2) результативная модернизация уровня общественного и социально-экономического функционирования;
- 3) стабилизация и регенерация качественных показателей природной среды, и особенно земельного ресурса;
- 4) грамотная организация поступлений налогового характера в бюджетный фонд в сфере земельных отношений.

Установление четко выработанных целеположений порождает в свою очередь совокупность задач, решение которых напрямую определяет реализацию всех предписанных управленческой политикой направлений:

- 1) подборка формул оптимальных в выстраивании концепции логичного землепользования, на основе статистики интересов социального звена, а также системы наблюдений;
- 2) определение совокупности мероприятий, целенаправленных на обеспечение сохранности окружающей среды и земель, а также на сохранение культурного наследия;
- 3) предложение стратегии развития свойственных показателей земельного фонда;
- 4) прерогатива устойчивости статуса особо охраняемых природных территорий как особо охраняемых земель, являющихся компонентом земельного фонда;
- 5) претворение в действительность необходимых параметров для эффективизации гражданского оборота земельных участков.

Из анализа изложенной модели российской земельной политики вытекает вывод, что заложенная в ней стратегия не представляется совершенной на данный момент ввиду того, что правовым параметрам требуется достаточная корректировка с целью скорейшей ликвидации противоречивых норм. Это можно объяснить тем, что направленность нормативных указаний в полном масштабе не соразмерна целевым идеям развития государства и экономической её струк-

туры.

На наш взгляд, отталкиваясь от того аспекта, что земельная политика тесно соприкасается с общегосударственной стратегией, немаловажным видится обозначить механизм, способный иллюстрировать в нынешних реалиях баланс интересов между обществом и каждого отдельного властного компонента в сфере земельных отношений, что покажется очевидно эффективным стратегическим наполнением отечественной земельной политики.

Регулярное проведение мероприятий по анализу практических сведений о землепользовании, а также оценочная деятельность, направленная на выявление существенных недочетов по реализации установленных стандартов в рассматриваемой области, позволяют результативно обновить государственную земельную стратегию, заполнить законодательные пробелы, а также задать новые темпы её работы и тем самым избавиться от устаревших, тормозящих функционирование операций. Ведь идеальной формулой для запуска любого правового механизма будет являться создание таких стратегических маневров, которые способны быть подвижными к малейшим изменениям общественного интереса и порядка, не умаляя при этом императивную начиненность законодательных стандартов.

Говоря о понятии государственного управления в сфере земельных отношений по использованию и охране земельных ресурсов, важно понимать, что имеющиеся в правовой литературе взгляды на данный аспект, весьма разительны и противоречивы, хотя и подкреплены общей спецификой.

В общем своем трактовании, управление как определенно-динамический процесс может подразумеваться как некое стремление что-то скоординировать, организовать, придать чему-либо совершенную упорядоченность, форму со своими структурированными компонентами. Также говоря об управлении, можно представить данную категорию, в качестве функциональной воздействующей на основные аспекты, силы, способной задать точный вектор движения всего работающего механизма.

Анисимов А.П. полагает: «под процессом управления земельным фондом разумно рассматривать исполнительно-распорядительную деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в пределах их компетенции, направленная на публично-правовое регулирование земельных отношений в Российской Федерации в целях рационального использования и охраны земель»<sup>5</sup>.

Г.Л. Землякова говорит: «государственное управление в сфере использования и охраны земель есть неотделимая от законных установок деятельность исполнительных органов государственной власти по воплощению результативного размещения объектов, порождающее в свою очередь хозяйственное и иное функционирование, по индивидуализации земельных наделов, тесно связанное с установлением требований к законному их обороту»<sup>6</sup>.

По мнению Б.В. Ерофеева: «государственное управление землепользованием и охраной земель – в теоретических аспектах, раскрывается как элемент управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования. При этом посредством такого управления реализуется экологическая функция государства, которой можно обозначить определенную процедурную совокупность, имеющую в приоритете цель обеспечить охрану и восстановление экологических условий результативного землепользования. Важно заметить, что государственное управление землепользованием есть четко спланированная деятельность органов исполнительной ветви власти, целенаправленность которой представляет формирование базовых факторов благоприятных для землепользования и охраны земель различными субъектами земельных правоотношений»<sup>7</sup>.

Нельзя не согласиться с мнением С.А. Липски, полагающим, что: «госу-

---

<sup>5</sup>Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 371.

<sup>6</sup>Землякова Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 449.

<sup>7</sup>Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496.

дарственное управление земельным фондом – это целенаправленное воздействие со стороны государственных органов и их должностных лиц, посредством действий координирующего характера, на отношения сопряженных с использованием, охраной, оборотом земель»<sup>8</sup>.

Приведенные дефиниции по-своему, но всё же в одном векторе, отождествляют рассматриваемый институт с особым правовым функционированием субъекта такого управления - государства, с его властной динамикой, деятельность которого построена в соответствии с многоуровневым спектром полномочий.

И это действительно так, ведь кто, если не государство, координирует общественно-экономические потребности всех участников отношений земельной направленности, фокусирует основополагающие требования к поведению землепользователей, землеобладателей, арендаторов земельных наделов и т.д. Ко всему прочему государство предписывает должные полномочия в заданной сфере и органам местного самоуправления, задействуя, их в процессе управления.

Так, С.А. Боголюбов отмечает, что государство выступает в качестве ответственного за параметры земельных характеристик субъекта. И как следствие этому такая ответственность перетекает в реализацию государственных органами своих полномочий по управлению в сфере землепользованию и охране ресурсов земельного характера. Именно в этом неоспоримо, государство существует как ядро управленческой системы в рассматриваемой категории, функции которого в реализации направлений управленческой политики определяют ее результативность.

Весомую значимость и приоритет государства в отношениях по управлению земельным фондом подкрепляет сложившаяся судебная практика.

Так, по одному из дел, основанием для обращения в суд с иском явилось письмо администрации муниципального образования А., посредством которого было отказано ООО «Б» в удовлетворении его заявления о передаче в соб-

---

<sup>8</sup>Липски С.А. Земельная политика: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019.

ственность земельных участков. При этом п. д, ч.1 ст. 72 Конституции РФ относит вопросы государственного управления и государственного контроля в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий и их земель исключительно к совместному ведению РФ и её субъектов. Местные органы не имеют соответствующих полномочий и соответственно решение муниципального образования А. издано местным органом с превышением предусмотренных полномочий. Из вышеописанного становится ясно, что в соответствии со ст. 12 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). К решению органов местного самоуправления не подлежит применению<sup>9</sup>.

Важно понимать, что управленческую деятельность необходимо рассматривать в двух аспектах, а именно:

1) государственное управление, сопряженное с установлением императивных требований для субъектов земельно-правовых конструкций, если мы говорим о государстве как о некоем суверене, с территориальным верховенством касательно всех земель;

2) управление, при котором государство выступает как собственник земельного ресурса. Иначе говоря, государство в принятии касательно земли решений выступает в качестве хозяйствующего субъекта.

Такое специфическое деление процесса рассматриваемого управления обусловлено фактом упразднения такого явления права как монополия государственной собственности на землю<sup>10</sup>.

Что касается объекта государственного управления в обозначенной сфере, то им будет представлен пласт отношений, концентрируясь на которые субъекты реализовывают имеющийся у них арсенал прав, а также же несут и исполняют установленные законодательством обязанности в отношении самих земельных ресурсов и действий с ними.

---

<sup>9</sup>Практика Серышевского районного суда (Амурская область) [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/veHLYBPEZVoJ/> (10.05.2019)

<sup>10</sup>Липски С.А. Земельная политика: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019.

Субъектный состав управления земельными ресурсами формирует спектр лиц, реализующих государственное управление общей и специальной компетенции, а также осуществляющих управление на местном уровне.

Содержание рассматриваемого института выражено в подборке и реализации методов и функций, посредством которых органы, осуществляющие управление, планомерно исполняют законоустановленные концепции такой деятельности.

Среди таких методов выделяются:

- 1) экономический;
- 2) административный;
- 3) организационно-правовой<sup>11</sup>.

По мнению Б.В. Ерофеева Б.В: «экономический метод предполагает платность использования земли; экономическое стимулирование эффективной деятельности в области управления землепользованием; право собственности на землю; нормирование и лимитирование в указанной сфере»<sup>12</sup>.

Также он полагает, что: «к административному методу правового регулирования землепользованием относятся: управление и распоряжение земельными участками, находящимися в государственной, муниципальной собственности, установление порядка резервирования земель, изъятия земельных участков, в том числе путем выкупа, для государственных и муниципальных нужд, проведение государственного земельного надзора, государственной экологической экспертизы и другие. В свою очередь, к организационно правовым методам управления землепользования следует относить; обеспечение безопасного использования земли; организацию кадастрового учета земельных участков, государственную регистрации прав на земельные участки; организацию мониторинга земель, землеустройства»<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496.

К содержательному ядру процесса управления земельными ресурсами относятся функции управления. Как полагает Н.Г. Жаворонкова: «под функциями усматриваются законодательно консолидированные и скрепленные иными правовыми источниками, деятельные тенденции прерогативного характера, уполномоченных исполнительных органов государственной власти и исполнительных органов местного самоуправления в сфере охраны и использования земель»<sup>14</sup>.

К основным функциям рассматриваемого процесса относятся:

- 1) функция учетной направленности;
- 2) плановая функция;
- 3) распределительно - перераспределительная функция;
- 4) функция обеспечения надлежащего использования земель;
- 5) надзорная и охранительная функции.

Каждая из указанных функций взаимообуславливает иную функцию.

## **1.2 Принципы государственного управления**

Абсолютно любой деятельный механизм, в частности, правовой, функционирует опираясь на определенно-заданные конструкции, неких базовых отправных постулатах, которыми являются собственно принципы. О них можно говорить, как об основополагающих началах, начиненными предписывающими установками, а также как о регуляторах процессуального воздействия на некое явление.

Как полагает С.А. Боголюбов: «принципы, становятся «каркасом», на котором зиждется, строится всё здание права и осуществляется государственная политика, вся многогранная деятельность в определенной области отношений»<sup>15</sup>.

Анисимов А. П. в качестве принципов предлагает рассматривать базовый стандарт нормотворческого и правоприменительного функционирования феде-

---

<sup>14</sup> Жаворонкова Н.Г. Земельное право: учебник для СПО. М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 580.

<sup>15</sup> Боголюбов С.А. Актуальные проблемы экологического права: монографии. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 498.

ральных, региональных и местных органов власти<sup>16</sup>.

Жаворонкова Н.Г. под принципами понимает «основополагающие исходные начала, устанавливающие сущность, структуру и смысл правового регулирования отношения»<sup>17</sup>.

Но ясно одно, какая бы сторона данной дефиниции не открывалась, главенствующее предназначение принципов в их многогранном отражении содержательной специфики регулируемого отношения его предмета, то есть принципы отражают сущность текущего состояния, перспективного развития и назначения процесса.

Как и любое иное правовое явление, институт государственного управления землепользованием и охраной земель, безусловно, в полной мере оснащен исходными базовыми концепциями, то есть принципами, которые помогают выстраивать общую методику реализации обозначенных в содержании направлений. Категория правовых принципов вырабатывается на основе положений основного закона нашей страны, федеральных конституционных законов, федеральных законов.

Совокупность правовых принципов, которая представлена неким инструментарием для полновесного распределения функциональных прерогатив, подразделяется на две категории:

- а) общие принципы;
- б) принципы частного характера.

Общими принципами являются:

1) принцип унифицированности государственной власти, распределение полномочных категорий между федеральными и региональными органами государственной власти, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации, который получил свое нормативное закрепление в п.3 ст. 5 Консти-

---

<sup>16</sup> Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 371.

<sup>17</sup> Жаворонкова Н.Г. Земельное право: учебник для СПО. М.: Издательство Юрайт, 2016. С. 580.

туции Российской Федерации<sup>18</sup>;

2) принцип полномочного равноправия субъектов Российской Федерации в процессе их взаимоотношения с органами федерального уровня власти, специфика которого, как и предыдущего, порождена нормами Основного закона страны;

3) принцип гласности, в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 09.02.2009 г. №-8 ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>19</sup>;

4) закрепленный в ст. 18 Конституции принцип преимущества и реализованности прав личности, в соответствии с которым права и свободы человека и гражданина опосредуют специфику и содержательную направленность законодательной базы, организации и функционирования всех ветвей власти;

5) закрепленный ст. 32 Конституции нашей страны принцип как самостоятельного участия граждан в управлении делами государства, так и посредством представителей, сопряженный с правом граждан на обращение в органы государственной власти и местного самоуправления, вытекающий из смысла ст. 33 Основного закона нашей страны;

6) принцип законности, содержательная специфика которого определяет, что все элементы государственной системы, состоящие из федеральных, региональных и местных органов, должностных лиц, обязаны соблюдать Конституцию РФ, как основополагающий закон нашей страны, а также федеральное и иное законодательство. Смысловой стандарт данного принципа заключается в необходимости единообразно трактовать и применять положения законодательной базы, улавливать идентичность реализации всех нормативных установок;

7) принцип разделения властей, обусловленный спецификой ст. 10 Кон-

---

<sup>18</sup>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 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.

<sup>19</sup>Федеральный закон от 09.07.2009 № 8 – ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. 2009. № 25.

ституции РФ и предопределяющий разграничение в осуществлении своих полномочий всех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной.

Важно сказать, что содержательное направление второй группы принципов, то есть частных принципов в сфере государственного управления земель, составляет специфика закрепленных в ЗК РФ отраслевых принципов земельного законодательства.

К представленным группой принципам частного характера, относятся:

1) обусловленный приоритетом значимости земли как полезного элемента окружающей среды и хозяйственного ресурса, принцип прерогативы охраны земли. Трактовка данного принципа предлагает рассматривать осуществление владения, использования и распоряжения землей со стороны собственника непременно, в случае безопасности реализации таковых правомочий для окружающей среды<sup>20</sup>;

2) принцип приоритета охраны жизни и здоровья человека, согласно которому необходимо при осуществлении деятельности по использованию и охране земель обязаны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат;

3) принцип участия граждан, общественных объединений в решении аспектов, связанных с вопросами прав этих субъектов на землю. Посредством реализации такого правомочия, существенным образом может измениться состояние земель в процессе их использования и охраны;

4) принцип платности, иначе возмездности процесса землепользования, имеющий место быть во всех случаях, кроме тех, которые закрепляются федеральным и региональным законодательством;

5) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонирова-

---

<sup>20</sup>Лиманская А.П. Земельное право. Общая часть: учебное пособие. М.: РГУП, 2017. С. 390.

нием территорий и требованиями законодательства;

6) принцип многоспектрального стандарта устранению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

7) принцип баланса интересов социума и граждан, ведь процесс землепользования и охраны земель должен быть непосредственно сопряжен с реализацией основополагающих интересов общества, учитывая преимущественное право каждого гражданина обладать соответствующими правомочиями собственника земельных наделов.

## 2 СИСТЕМА ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ

### 2.1 Органы управления общей компетенции

Как выше было отмечено под управлением в сфере использования и охраны земельных ресурсов предлагается понимать сконструированный правовой пласт функций государственных органов власти, раскрывающийся при соответствующей реализации в палитре контрольно-организационных мероприятий за соблюдением и исполнением всеми субъектами, установленных земельным и иным законодательством стандартов.

И в зависимости от положения субъектов осуществления вышеперечисленных полномочий, а также исходя из объема и специфики компетенции, такое управление классифицируется на 2 основных направления: общее и специальное. Соответственно государственное управление в аспекте использования и охраны земель реализуют органы государственной власти общей и специальной компетенции.

К федеральным органам общей компетенции законодательство относит Президента РФ и Правительство РФ. Выведение в такой общий правовой пласт указанных субъектов обуславливается, прежде всего, тем фактом, что реализация ими задач в сфере землепользования и охраны земель является лишь одной опцией в многоспектральном перечне функционального механизма. Что касается роли Президента относительно управления земельным фондом, то к ней отнесено:

1) определение Президентом основополагающих векторов развития земельной политики государства. В частности, обращения Президента нашей страны с ежегодным посланием Федеральному Собранию России, а также утверждение документов государственного стратегического планирования, в которых и разрабатываются prerogatives развития государства в той или иной сфере. Примером может служить Указ Президента РФ от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской

Федерации»<sup>21</sup> в котором нашли отражение вопросы, касающиеся развития земель сельскохозяйственного назначения;

2) реализация своих функциональных механизмов посредством нормотворчества, о котором исходя из своей юридической специфики, можно говорить, как о подзаконном. При этом важность такого правового механизма обуславливается тем, что обязательность исполнения нормативных актов Президента РФ применимо ко всей территории России;

3) формирование системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, т.е. систему органов специальной компетенции. Можно сказать, что посредством содержащихся в Указах Президента норм, определяется круг компетенции государственных ведомств, являющихся субъектами процесса управления земельным фондом;

4) право законодательной инициативы главы государства, которое предопределяет возможность обращения Президента РФ в Федеральное Собрание Российской Федерации с инициативой принятия земельного закона или внесения изменений в него.

Правительство Российской Федерации как узловый механизм, возглавляющий систему органов управления, в том числе земельной направленности, реализует общие нормативно заложенные полномочия, в том числе в сфере государственного управления землепользованием и охраной земель как орган общей компетенции. К его функциональным механизмам:

1) претворение в реальную действительность заданных стандартов своей внутренней политики в кругу своей компетенции;

2) реализация координирующего воздействия на общественно-экономический блок;

3) создание и внедрение в правовое и общественное поле государственных программ целевого характера, с последующим их исполнением;

4) обеспечительная инициатива реализации всех имеющихся установок

---

<sup>21</sup> Указ Президента РФ от 30.01. 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 5.

единой государственной земельной политики, то есть своего рода претворение их реальную действительность;

5) реализация земельных и экологических прав граждан, посредством осуществления командных установок земельной политики в форме принятия постановлений Правительства;

6) реализация координирующего воздействия на общественно-земельный блок;

7) определение компетенции в отношении подведомственных ему органов специальной компетенции в сфере управления землеотношениями;

8) обязательное заслушивание и последующее утверждение Национального доклада об использовании и охраны земель в России;

9) предопределенное основным законом нашей страны право законодательной инициативы Правительства Российской Федерации.

Из анализа действующего земельного законодательства, в частности, статьи 9 Земельного Кодекса РФ<sup>22</sup> вытекает, что основными функциональными механизмами нашего государства в сфере земельных отношений предусматриваются следующие:

1) выработка базовых направлений государственной политики по аспектам упорядочивания землеотношений;

2) проведение мероприятий, направленных на усечение прав собственников земельных участков, иных соответствующих субъектов как следствия установление границ оборотоспособности наделов земельной направленности;

3) осуществление государством координирующих функций касательно реализации таких мероприятий как мониторинг земель, государственный надзор, землеустройство и др.;

4) структуризация методологии резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков для государственных и муниципальных нужд;

5) непосредственное осуществление резервирования земель, изъятия зе-

---

<sup>22</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44.

мельных участков для целей деятельности Российской Федерации, её субъектов, а также муниципалитета;

б) планирование и воплощение государственных проектов развития землепользования и охраны земель.

Предусматривается законодательная возможность передачи полномочий органов исполнительной власти федерального звена, касающихся земельной специфики органам исполнительной власти региональной ступени и местным органам.

К органам общей компетенции законодательство относит также органы исполнительной власти регионального звена. При этом важно понимать, что земельное законодательство строго не предопределяет спектр полномочий органов государственной власти в регионе, а лишь примерно предусматривает специфику реализации субъектами РФ в земельно-правовых аспектах<sup>23</sup>.

Согласно ЗК РФ, специфика полномочий субъектов Российской Федерации в области земельных отношений определяется невозможностью разделения соответствующих органов на органы общей и специальной компетенции, в отличие от системы органов федеральной власти. Данная невозможность обуславливается неразвернутостью, недетальностью системы органов на уровне региона, опять-таки в сравнении с органами на уровне федерации.

При этом к основным направлениям деятельности регионального звена в соответствии со статьей 10 ЗК РФ относятся:

- 1) осуществление резервирования земельных участков;
- 2) реализация изъятия земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации;
- 3) разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации;
- 4) иные функциональные опции, не прикрепленные к полномочиям феде-

---

<sup>23</sup> Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 371.

ральных органов или к компетенции органов местного уровня<sup>24</sup>.

Региональные органы реализуют спектр своих полномочий в отношении управления земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

Статья 26.3 Федерального закона от 6.10.1999 года № 184 – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>25</sup> к полномочиям органов власти субъектов РФ по предметам совместного ведения России и субъектов РФ, осуществляемых за счет собственных средств субъектов РФ, предполагает:

1) планирование использования земель сельскохозяйственного назначения, перевода этих земель, за исключением земель, находящихся в федеральной собственности;

2) резервирование земель, изъятие земельных участков для государственных нужд субъектов РФ;

3) определение границ муниципальных образований;

4) утверждение документации по планировке территории для размещения объектов капитального строительства регионального значения в случаях, предусмотренных градостроительным законодательством.

Вышеперечисленные полномочия перспективно детализируются в земельном законодательстве субъектов РФ.

В Амурской области управленческие функции в рассматриваемой сфере реализует Министерство имущественных отношений Амурской области, которое является исполнительным органом государственной власти Амурской области, реализующим государственную политику и осуществляющим межотраслевое управление в сфере имущественных и земельных отношений на территории

---

<sup>24</sup>Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44.

<sup>25</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184 – ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42.

Амурской области по вопросам, отнесенным к его полномочиям в соответствии с законодательством Российской Федерации и Амурской области. Так например, данное Министерство согласно Положению о Министерстве имущественных отношений Амурской области, утв. Постановлением губернатора от 4 апреля 2008 г. № 148, подготавливает и представляет в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним по Амурской области, комплект документов для оформления права собственности области на объекты недвижимости, в том числе на земельные участки и т.д.

Министерство сельского хозяйства Амурской области является исполнительным органом государственной власти области, проводящим на основании Положения о Министерстве сельского хозяйства Амурской области утв. Постановлением губернатора Амурской области от 3 августа 2007 г. № 450, государственную политику и осуществляющим отраслевое управление в сфере агропромышленного комплекса, поддержки сельскохозяйственного производства, обеспечения плодородия почв, земель сельскохозяйственного назначения.

Местные органы, как известно, не принадлежащие звену органов государственной власти, все-таки осуществляют закрепленные в земельном законодательстве полномочия в сфере государственного управления земельными ресурсами и охраны земель в пределах своей территории.

Н.С. Бондарь полагает: «местное самоуправление является одной из атрибутивных характеристик современного конституционализма, признанной основой конституционного строя демократической государственности»<sup>26</sup>.

Порядок и условия перераспределения между собой совокупности компетенции местных и региональных органов в свете земельных отношений регла-

---

<sup>26</sup>Бондарь Н.С. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность. Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016.С. 176.

ментируются Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>27</sup>.

Среди спектра полномочий органов местного звена в сфере отношений земельного характера, к наиболее приоритетным статья 11 ЗК РФ относит:

1) реализацию мероприятий, направленных на осуществление резервирования земель;

2) обеспечение процедуры изъятия земельных участков для нужд муниципального уровня;

3) основанное на предписаниях российского законодательства констатирование стандартов землепользования, а также застройки территорий городских и сельских поселений, территорий иных муниципальных образований,

4) формирование и претворение в действительность плановых проектов местной направленности, содержащих концепции землеиспользования, а также охраны земельных ресурсов;

5) иной специфики компетенция, сопряженная с решением задач местного значения, в частности, по поводу землепользования и охраны земель<sup>28</sup>.

Важно понимать, что публичным органам в процессе реализации своих полномочий целесообразно придерживаться строго очерченного законодательством спектра их компетенции, выходить за рамки которого недопустимо.

## **2.2 Органы управления специальной компетенции**

Современная система и структура исполнительных органов государственной власти установлена Указом Президента РФ от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»<sup>29</sup>.

Анисимов А.П. считает, что: «в перечне органов специальной компетен-

---

<sup>27</sup> Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184 – ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42.

<sup>28</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44.

<sup>29</sup> Указ Президента РФ от 15.05.2018 г. № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. 2018. № 21.

ции, сформированном вышеназванным Указом, представлены органы государственной власти, специально уполномоченные Президентом РФ либо Правительством РФ реализовывать некоторые опции в сфере землепользования и охраны земель»<sup>30</sup>.

Данная система специально уполномоченных органов сочетает в себе:

- 1) органы отраслевой компетенции;
- 2) органы межотраслевой компетенции.

Что касается функциональной специфики органов межотраслевой компетенции, то она представлена в реализации таковыми органами функциональных опций отношении земельных участки всех форм собственности и категорий, но с учетом заложенных в положениях об этих органах, аспектов.

Министерство природных ресурсов и экологии РФ, деятельность которого регламентируется постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 года № 404<sup>31</sup>, формирует федеральную тенденцию, а также правовую базу в отношении изучения, реализации, воспроизводства и охраны природных ресурсов. Также данный орган претворяет в действительность основы федерального курса и реализует базовую правовую координацию в области охраны окружающей среды, а также по аспектам эксплуатации отходов производства и потребления, особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

В соответствии с содержанием утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 № 400 Положения о Росприроднадзоре, одноименная федеральная служба осуществляет:

- 1) государственный земельный надзор по вопросам собственной компетенций;
- 2) государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

---

<sup>30</sup>Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 371.

<sup>31</sup> Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 (ред. от 13.03.2019) «О министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 22.

3) государственный лесной надзор в отношении земель особо охраняемых территорий.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека реализует свои полномочия посредством осуществления деятельности по государственному санитарно-эпидемиологическому надзору за соблюдением санитарного законодательства в пределах всех категорий земель независимо от форм собственности.

Действующее на основании Положения, утвержденного Правительства РФ от 5 июня 2008 № 437, Министерство экономического развития России осуществляет: выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере земельных отношений; нормативно-правовое регулирование в сфере государственного кадастра недвижимости, государственного кадастрового учета и кадастровой деятельности; нормативно-правовое регулирование в сфере государственной кадастровой оценки; нормативно-правовое регулирование в сфере государственного мониторинга земель, государственной регистрации прав на недвижимое имущество.

В соответствии с нормами Положения № 437, министерство экономического развития по кругу своих функций принимает некоторые акты правового характера, а именно такими актами являются:

1) порядок ведения государственного реестра кадастровых инженеров и предоставления сведений, содержащихся в таком реестре. В частности, был издан приказ Минэкономразвития от 30 июня 2016 года № 420 «Об утверждении порядка ведения государственного реестра кадастровых инженеров»;

2) форма и требования к подготовке документов, оформляемых в процессе кадастровых работ. В частности, был издан приказ Министерства экономического развития РФ от 21 ноября 2016 г. № 734 «Об установлении формы карты-плана территории и требований к ее подготовке, формы акта согласования местоположения границ земельных участков при выполнении комплексных кадастровых работ и требований к его подготовке»;

3) порядок установления характерных точек границ земельных участков и контуров зданий, порядок определения их координат, а также требования к точности определения таких координат. В частности, был издан приказ Минэкономразвития РФ от 17 августа 2012 г. № 518 «О требованиях к точности и методам определения координат характерных точек границ земельного участка, а также контура здания, сооружения или объекта незавершенного строительства на земельном участке»;

4) форма схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории. В частности, был издан приказ Минэкономразвития РФ от 27 ноября 2014 года № 762 «Об утверждении требований к подготовке схемы расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории».

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии, функционирование которой базируется на постулатах Положения, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 года № 457 «О федеральной службе государственной регистрации, кадастре и картографии», осуществляет следующие полномочия по: государственной регистрации прав на недвижимое имущество; организации и проведению Единого государственного реестра недвижимости; предъявлению информации, заложенной в ЕГРН; проведению государственного мониторинга земель, но не в отношении участков, отнесенных к землям сельскохозяйственного назначения; проведению землеустройства в соответствии с решениями федеральных органов государственной власти; реализации государственного земельного надзора; организации и реализации государственного кадастрового учета в отношении имущества недвижимого характера.

Россимущество, согласно установленному Положению о Россимуществе, утвержденного постановлением Правительства России от 5 июня 2008 года № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом», реализует свой функциональный механизм посредством:

1) контролирующего воздействия на процесс управления, распоряжения, эксплуатации, а также целостность земельных наделов, принадлежащих федерации;

2) инициативы внесения стандартов по установлению сервитутов на земельные участки публичного характера;

3) акцептирования на запрос о предоставлении земельных участков федеральной собственности;

4) целесообразного решения вопроса о прекращении прав на земельный надел федерального параметра;

5) устройства торгов в части продаже земельных наделов, принадлежащих Российской Федерации и др.

Министерство сельского хозяйства России, являясь федеральным органом исполнительной власти, согласно стандартам, заложенным в Положении, утвержденным постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 года № 450 «О министерстве сельского хозяйства РФ», осуществляет такие полномочия как:

1) конструирование государственной стратегии и базовая координация в плане землепользования и охраны земель сельскохозяйственного назначения;

2) разработка и воплощение тенденций и требований по вопросам мелиорации земель;

3) формирование проектов проведения специфичных процедур в целях гарантированности качественных показателей земель сельскохозяйственного назначения;

4) планирование методологических основ по вопросам грамотной эксплуатации пестицидов и агрохимикатов;

5) осуществление государственного мониторинга в отношении земель сельскохозяйственного назначения.

В соответствии с ЗК РФ, региональные органы РФ, а также органы на местах в интересах управления и распоряжения землями, соответственно находя-

щихся в собственности данных органов, обеспечивают соответствующей информацией собственные специальные органы.

По нашему мнению, на данном этапе законодательно видится проблема в отсутствии исключительного органа земельного управления, который был бы единственным в нашей стране. С правовой точки зрения, это обусловлено серьезной слитостью с механизмами управления иными видами недвижимости. Сейчас видится глубокая потребность в формировании такого специализированного органа управления земельным фондом нашей страны. Ведь действительно, земельные ресурсы имеют свой отличный содержательный механизм, который предопределяет собственную методику учета, оценки, и иных управленческо-охранных мероприятий в отношении земель. И было бы целесообразно не смешивать организационный механизм управления земельными ресурсами с механизмом управления иными видами недвижимости.

## 3 КРАТКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА НЕКОТОРЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ФУНКЦИЙ

### 3.1 Государственный мониторинг земель

Как поясняет в своих трудах Б.В. Ерофеев: «для наблюдения за состоянием земель и использованием получаемых данных при проведении государственного земельного надзора осуществляется государственный мониторинг земель»<sup>32</sup>.

Если рассматривать представленное явление в системном аспекте, то государственный мониторинг земель по своей природе влит в звено государственного мониторинга окружающей среды, деятельность которого кроется в наблюдении за состоянием окружающей среды, а также оценки и прогноза изменений ее состояния под воздействием различных факторов.

Мониторинг земель есть узловым механизмом наблюдений за состоянием земель, и соответственно под его объектами предполагаются все земли нашей страны.

С.А. Боголюбов пишет: «выделяется ряд принципов, обуславливающих природу мониторинга, а именно:

- 1) достоверность и точность сведений, их паритетность реальному состоянию и использованию земельного фонда;
- 2) единство методов и технологий, согласованность ведения мониторинга земель, его экономичность и эффективность;
- 3) взаимообусловленность и сочетание разнохарактерных сведений, соподчиненное управление иерархического порядка по единой методике в масштабе России»<sup>33</sup>.

В соответствии с частью 2 статьи 67 ЗК РФ, задачами государственного

---

<sup>32</sup>Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496 .

<sup>33</sup>Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 255..

мониторинга земель являются:

1) достаточно оперативное обнаружение трансформаций состояния земель, анализ выявленных преобразований, разработка вариантов эффективного устранения негативного воздействия на земли;

2) обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель в целях реализации полномочий данных органов в области земельных отношений, включая реализацию полномочий по государственному земельному надзору и муниципальному контролю;

4) предоставление юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам информации о состоянии окружающей среды в части состояния земель<sup>34</sup>.

Часть 3 статьи 67 ЗК РФ государственный земельный мониторинг предлагает рассматривать в двухаспектном ключе:

- 1) как мониторинг использования земель;
- 2) как мониторинг состояния земель.

В первом случае осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением.

Во втором же реализуется наблюдение за изменением количественных и качественных показателей земель, в том числе с учетом результатов наблюдений за состоянием почв, их загрязнением, захламливанием, деградацией, нарушением земель, оценка и прогнозирование изменения состояния земель<sup>35</sup>.

Мониторинг земель осуществляется применительно ко всем категориям земель, в том числе статья 16 Закона «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» определяет: «частью государственного мониторинга земель является мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения», а статья 21 Закона «О мелио-

---

<sup>34</sup>Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44.

<sup>35</sup> Там же.

рации земель» говорит аналогичное также о мониторинге мелиорированных земель.

Существует несколько методов и способов осуществления мониторинга земель, к которым можно отнести:

- 1) натуральные наблюдения;
- 2) использование автоматизированной информационной системы.

В первом случае целесообразно говорить о комплексных, фоновых, дистанционных наблюдениях.

Вторая вариативность предполагает:

- 1) информационно-поисковую систему;
- 2) систему обработки информации;
- 3) систему комплексной интерпретации сведений;
- 4) прогнозно-диагностическую систему;
- 5) систему управления<sup>36</sup>.

Различного плана сведения о качественном параметре земельных ресурсов субъектов РФ оформляются в виде отчетов, научных прогнозов, докладов и публикуются в периодических изданиях.

Государственный мониторинг земель осуществляется Росреестром и Минсельхозом РФ в отношении земель сельскохозяйственного и назначения.

Мониторинг по своей функциональности раскрывается в технической и информационно-аналитической направленности, а это зачастую выражается прежде всего в:

- 1) осуществлении мониторинга сопряжено с использованием технических средств контроля за состоянием земель;
- 2) взятии проб и проведении почвенно-геоботанических обследований;
- 3) проведении анализов и измерений химического и биологического состава почв, их физического состояния.

Алгоритм и процедурная составляющая реализации государственного

---

<sup>36</sup>Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496 .

мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, закреплены в приказе Минэкономразвития РФ от 26 декабря 2014 года № 852.

Что же касается законодательного урегулирования реализации государственного мониторинга в отношении земель сельскохозяйственной специфики, а также земель для целей сельского производства, то такая правовая регламентация осуществляется Федеральным законом 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения».

Вообще, если рассматривать представленное явление как узловой механизм, деятельный компонент большой системы управления земельными ресурсами, то в рамках мониторинга деятельность уполномоченных органов сводится к осуществлению:

- 1) постоянного процесса наблюдательных действий в отношении реального состояния земель, а также землепользования;
- 2) обнаружение метаморфоз состояния земель;
- 3) оценка качественного состояния земель с учетом воздействия природных и антропогенных факторов;
- 4) сбора, обработки, хранения информации о состоянии земель в нашей стране, по результатам различного плана мониторинговым операциям;
- 5) оценка и прогнозирование развития негативных процессов, обусловленных природными и антропогенными факторами;
- 6) конструирование и внедрение грамотной единой методики по недопущению вредного воздействия на земли.

Как пишет Жаворонкова Н.Г.: «мониторинг включает также наблюдения за: изменением границ и площадей административно-территориальных единиц, зон, земельных участков; динамикой целевого назначения, разрешенного использования земельных участков, установленных ограничений и обременений; изменением налогооблагаемой, рыночной, залоговой и нормативной стоимости

земельных участков, ставок земельного налога и арендной платы»<sup>37</sup>.

Широта исследовательских операций и подборка стандартов для изучения в процессе осуществления мониторинга соотносится индивидуально, базирясь на задачах по согласованию с органами и учреждениями, осуществляющими государственный санитарно-эпидемиологический надзор. Мониторинг проводится с учетом результатов исследований на всех предыдущих стадиях проектирования, строительства, а также по окончании строительства объекта, при вводе его в эксплуатацию и на протяжении всего эксплуатационного периода.

Итоги государственного мониторинга компонуется и находятся в государственном фонде данных, государственного экологического мониторинга. При этом факте результативные сведения государственного мониторинга земель открыты для всех, за исключением категории сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа. Действия органов власти и органов местного самоуправления, их правовые акты, в случае нарушения права на доступ к информации могут быть обжалованы в судебном порядке.

Препятствием для реализации мониторинговых мероприятий в отношении земель является обусловленное нынешним состоянием экономики, недостаточно регулярное и соответственно не в полной мере эффективное, осуществление мониторинга земель на региональном уровне. На основе этого целесообразным встает вопрос о законодательном установлении функций мониторинга и необходимости его проведения на региональном уровне. Поэтому разрешение данного пробела предусматривается в необходимости выработки на региональном уровне нормативно-правовых актов в отношении рассматриваемой управленческой функции.

На данном этапе как проблему в отношении мониторинга земель можно обозначить отсутствие комплексного правового акта, который бы в свою очередь содержал в своих нормах единые параметры и стандарты осуществления мероприятий по мониторингу земель.

---

<sup>37</sup> Жаворонкова Н.Г. Земельное право: учебник для СПО. М.:ИздательствоЮрайт, 2016. С. 580.

На основе данного недостатка, наличие новой грамотной и рационально подобранной методики модернизации законодательных установок, направленных на эффективное улучшение имеющихся правовых стандартов в области реализации государственного мониторинга земель, способствует воплощению в действительность экологического равновесия, а также предотвращению природно-экологических катаклизмов. Такое совершенствование будет достигнуто в первую очередь, в процессе взаимной деятельности органов и структур по федеральным и региональным концепциям.

### **3.2 Правовое регулирование землеустройства**

Как правовое явление землеустройство также соотносится с основными функциональными компонентами процесса государственного управления землепользования и охраны земель, и тесно взаимосвязано с вышерассмотренным мониторингом земель. Землеустройство есть один из основополагающих механизмов по грамотной реализации программ использования и охраны земель в рамках заложенных законодательством критериев.

В наше время роль землеустройства значительно возросла. С 1917 года и до конца 80-х годов земля находилась в исключительной государственной собственности. С получением суверенитета в 1990 году началась земельная реформа, задачами которой являлись:

- 1) разгосударствливание земли;
- 2) установление различных форм собственности и видов прав на землю;
- 3) приватизация земель;
- 4) разнообразие и равенство различных форм хозяйствования;
- 5) создание рынка земли;
- 6) создание нового земельного строя.

По мнению Б.В. Ерофеева: «само по себе рассматриваемое явление состоит из широкоформатного пласта, аккумулирующего разноспектральные направления деятельности по: многоплановому изучению состояния земель, земельных характеристик; планированию и организации рационального использования и охраны земель; описанию местоположения и установлению на мест-

ности границ объектов землеустройства; организации рационального землепользования со стороны граждан и юридических лиц; организации территорий»<sup>38</sup>.

Как полагает С.А. Боголюбов: «землеустройство как система мероприятий по рациональной организации территории имеет три взаимосвязанных аспекта:

1) экономический, в рамках него параметр земли толкуется как средство производство;

2) юридический, в пределах которого важна реализация обеспечения права собственности и иных прав на земельные участки;

3) технический, в пределах которого важна с точки зрения основного, реализация проектно-изыскательских, съемочных, обследовательских работ»<sup>39</sup>.

Сама процедура проведения землеустроительных мероприятий имеет некоторые признаки. К таковым законодательно относится:

1) специфика прозрачности организации и проведения землеустроительных мероприятий, а также сведений, полученных в результате проведения землеустроительных операций, за исключением информационного материала, отнесенного законодательством к государственной тайне и сведениям личностного характера;

2) реализация землеустроительных мероприятий государственными проектными организациями, организациями иного аспекта и физическими лицами за счет средств федерального бюджета, регионального бюджета, местных бюджетов и заказчиков.

Правовыми конструкциями, в соответствии с которыми строится и претворяется в жизнь взаимосвязанный комплекс землеустроительных процессов, являются:

1) Федеральный закон «О землеустройстве», в соответствии с которым

---

<sup>38</sup>Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С.496.

<sup>39</sup>Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 255.

заложены основные направления землеустроительной деятельности;

2) Положение о государственной экспертизе землеустроительной документации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 4 апреля 2002 года № 214;

3) Положение о согласовании и утверждении землеустроительной документации создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11 июля 2002 года № 514.

Б.В. Ерофеев пишет: «объектами землеустройства являются территории субъектов РФ, территории муниципальных образований, территории населенных пунктов, территориальные зоны, зоны с особыми условиями использования территорий, а также части указанных территорий и зон»<sup>40</sup>.

С.А. Боголюбов указывает: «к важнейшим требованиям при землеустройстве законодательство определяет:

1) планирование использования сельскохозяйственных земель с учетом природных, эколого-хозяйственных свойств земельных участков;

2) проектирование и освоение комплексной ландшафтной системы земледелия, формирование эффективных размеров устойчивого землепользования;

3) внедрение севооборотов с травосеянием, улучшение сенокосов и пастбищ и всего комплекса по охране ценных угодий»<sup>41</sup>.

Что касается побуждения к осуществлению землеустроительных мероприятий, то оно главным образом исходит от уполномоченных исполнительных органов государственной власти, местных органов, собственников земельных наделов, пользователей земельными наделами либо суда.

По мнению А.П. Анисимова: «среди мотивированных оснований для реализации землеустройства выделяются: решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов мест-

---

<sup>40</sup>Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С.496.

<sup>41</sup> Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 255.

ного самоуправления о проведении землеустройства; договоры о проведении землеустройства; судебные решения»<sup>42</sup>.

Выделяют два аспекта, при которых может выступать в качестве основания для проведения землеустроительных процедур решение суда, а именно:

1) когда физические лица либо организации обращаются в суд с целью непосредственного обжалования действий и решений органов публичной власти при отказе в реализации процедур землеустроительного характера;

2) когда обращение органов публичной власти в судебные органы сопряжено с целью принуждения физических и юридических лиц, реализовать землеустроительные операции, если их осуществление предписывает непосредственно законодательство.

Статья 5 Закона о землеустройстве выделяет спектр полномочий РФ в сфере регулирования проведения землеустройства. Например, установление порядка проведения землеустройства; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местных органов при проведении землеустройства; проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; принятие нормативных правовых актов о землеустройстве; установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации»<sup>43</sup>.

Существуют законодательно определенные аспекты, обуславливающие обязательный порядок проведения землеустройства:

- 1) изменение границ объектов землеустройства;
- 2) выявление нарушенных земель;
- 3) проведение мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель и др.

По мнению С.А. Боголюбова: «существует видовое разграничение землеустроительной деятельности, а именно по функциональной специфике такая

---

<sup>42</sup> Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 371.

<sup>43</sup> Федеральный закон от 18.06.2001 № 78 – ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26.

субстанция подразделяется на:

1) межхозяйственные землеустроительные действия, которые имеют целью рациональную организацию территории нескольких собственников земли, землевладельцев, землепользователей, арендаторов;

2) землеустроительные действия внутривладельческого характера, направленность которых направлена в сторону территории отдельного землепользования в рамках конкретных предприятий, организаций, физических и юридических лиц»<sup>44</sup>.

Статья 10 Закона о землеустройстве закрепляет следующее: «материалы геодезических и картографических работ являются основой для проведения почвенных, геоботанических и иных обследований и изысканий, инвентаризации земель, оценки качества земель, планирования и рационального использования земель, описания местоположения и установления на местности границ объектов землеустройства, внутривладельческого землеустройства»<sup>45</sup>.

Совокупность документов, которые были получены по итогу реализации землеустроительных мероприятий, называется землеустроительной документацией. Например, генеральная схема землеустройства территории РФ; схема землеустройства территории субъектов РФ; схема землеустройства муниципальных образований РФ; схема использования и охраны земель.

Накопление, сопряженное с последующей обработкой документированной информации о реализации землеустроительных операций, обуславливает конструирование Государственного фонда данных. Такая землеустроительная документация является собственностью Российской Федерации и соответственно приватизации не подлежит. Для лиц, реализующих землеустроительную процедуру, законодательно установлена обязанность бесплатно передавать экземпляр землеустроительной документации как результата осуществления землеустроительной документации в государственный фонд данных.

---

<sup>44</sup> Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 255.

<sup>45</sup> Федеральный закон от 18.06.2001 № 78 – ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 26.

Особенностью вышерассмотренных документов является то, что они используются при реализации мониторинга земель<sup>46</sup>.

Что касается порядка установления границ объектов землеустройства, то он регламентируется Правилами установления границ объектов землеустройства, утвержденными постановлением Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 688<sup>47</sup>.

Нормативная основа данного правового документа указывает: «установление на местности границ объекта землеустройства осуществляется на основании сведений государственного кадастра недвижимости о соответствующих объектах землеустройства. Границы объектов землеустройства или отдельные части таких границ, совпадающие с государственной границей РФ, на местности не устанавливаются»<sup>48</sup>.

Ответственной за полномочия по контролю в сфере реализации деятельности землеустроительной направленности является Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии<sup>49</sup>.

Определенные особенности проведения землеустроительных мероприятий порождают и обуславливают некоторые затруднения, коллизии, которые в свою очередь формируют конгломерат проблем, решение которых необходимо сконструировать немедленно, дабы обеспечить грамотную реализацию всех имеющихся на данный момент в законодательстве положений, связанных со спецификой землеустройства. Можно выделить некоторые аспекты проблематики в сфере землеустройства:

1) отсутствие спектра сведений о количественных и качественных земельных параметрах;

---

<sup>46</sup> Постановление Правительства РФ от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» // Собрание законодательства РФ. 2002. № 28.

<sup>47</sup> Постановление Правительства РФ от 20.08.2009 № 688 (ред. от 17.05.2016) «Об утверждении Правил установления границ объектов землеустройства» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 35.

<sup>48</sup> Там же.

<sup>49</sup> Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 (ред. от 08.05.2019) «О федеральной службе государственной регистрации, кадастре и картографии» // Собрание законодательства РФ. 2009. № 25.

2) дезинтеграция области сельскохозяйственного производства, частые нарушения в процессе использования земельных угодий, ввиду достаточно малоэффективной политики в данной области, на уровне федерации и региональных уровнях. В свою очередь, такое явление обуславливается дезорганизацией всей узловой конфигурации землеустроительных процедур, и соответственно первопричинной этому, безусловно, является реализация ряда опрометчивых, слабых трансформаций земельных положений, недостаточное внедрение практического воплощения обеспечительных методов землеустроительных операций со стороны государственных структур. Соответственно способом решением данного недостатка будет являться необходимость воссоздания землеустроительной сферы на уровне федерального агентства по землепользованию и землеустройству, сопряжено, с включением в этот блок соответствующей организационной платформы;

3) задержка в оформлении землеустроительной документации для юридических и физических лиц;

4) установление высокой стоимости по выполнению работ землеустроительного характера. В связи с отсутствием полноценного финансирования со стороны государства в области землеустройства, целесообразно полагать необходимость освободить землевладельцев от серьезных растрат по данному вопросу. Считается целесообразным государству выработать четкую программу, позволяющую оказывать материальную содействие лицам, заинтересованным в организации и проведении таких работ.

На наш взгляд, рациональней допустить в отношении нормативных параметров федерального законодательства их масштабную и плотную реализацию свою регулятивной функциональности в аспекте землеустроительных действий, а также включить в общий механизм деятельности по землеустройству сопровождение государственными органами, посредством контрольных аспектов.

С правовой точки зрения необходимо четче определить соотношение землеустройства и кадастра недвижимости, закрепить их законодательное значение как мероприятий, по результатам завершения которых будет возможным

закрепление прав собственников земли (земельных участков), землепользователей и землевладельцев.

Другим вектором преобразований землеустройства может стать разделение общего землеустройства (применительно к закрепленным объектам землеустройства в Законе о землеустройстве) и внутрихозяйственного землеустройства в целях организации эффективного сельскохозяйственного производства. Нынешняя система землеустройства имеет внутренние противоречия и слабо соотносится с кадастровыми работами, а правовое значение землеустройства выглядит усеченным и "хромает" с учетом его подзаконного регулирования актами, не соответствующим федеральному законодательству в сфере регулирования земельных, землеустроительных и кадастровых отношений

### **3.3 Государственный кадастровый учет земельных участков**

Для того чтобы земельный участок мог являться объектом гражданско-правовых отношений, в отношении него должна быть осуществлена процедура государственного кадастрового учета с присвоением ему характеристик, обозначающих данный земельный участок как индивидуально-определенную вещь.

Изначально, государственный кадастровый учет осуществлялся в отношении земель сельскохозяйственного назначения. Однако, по мере развития государства и совершенствования законодательства рассматриваемый учет стал осуществляться в отношении всех земель, и содержать сведения о категории земель, кадастровом номере и т.д.

Реализацию государственного кадастрового учета земель обуславливает факт образования земельного участка, уточнением уникальных характеристик объекта недвижимости. Важность данного института всегда была большой, ведь его осуществление важно для бизнеса, поскольку земля стала товаром, и все больше земельных участков вовлекается в рыночный оборот. А без отлаженного учета земли успешное функционирование земельного рынка невозможно. Кадастровый учет необходим для выстраивания налоговой системы и повышения собираемости налогов.

Спецификой реализации государственного кадастрового учета земельных участков является наличие такого момента в его деятельности, как присвоение кадастрового номера каждому земельному наделу.

По мнению С. А. Боголюбова: «под представленным правовым явлением, то есть кадастровым учетом земельных участков, понимается упорядоченный пласт фиксированных данных касающихся объектов государственного кадастрового учета, а также непосредственно отражающих специфику правового режима земель в РФ, их кадастровой стоимости, местоположения, размерных характеристик земельных участков и прочно связанных с ними других объектов недвижимого имущества»<sup>50</sup>.

Под основополагающей целью государственного кадастрового учета земельных участков понимается подтверждение существования земельного участка в качестве уникального объекта, имеющего признаки, позволяющие его отличить от других объектов недвижимости.

Помимо этого, государственный кадастр недвижимости призван обеспечить подтверждения факта прекращения существования земельного участка (п. 1 ст. 11.4 ЗК РФ).

Согласно статье 70ЗК РФ государственный кадастровый учет земельных участков реализуется в процедурной предписанности, регламентированной Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218 – ФЗ. Такая правовая регламентация означает, что основной набор целенаправленностей, основополагающих тенденций, процедурных стандартов и требований для реализации рассматриваемого учета сфокусирован в данном правовом документе. Именно данный правовой акт задает нормативные рамки, позволяющие грамотно в будущем устанавливать и разрешать правовые отношения в сфере кадастрового учета земельных участков.

Данный правовой акт решает задачу объединения двух государственных ресурсов - Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и

---

<sup>50</sup> Боголюбов С.А. Земельное право: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 255.

сделок с ним и государственного кадастра недвижимости. При этом в результате такого слияния образуется Единый государственный реестр недвижимости, представляющий собой свод достоверных систематизированных сведений в текстовой и графической формах, состоящий из:

- 1) реестра объектов недвижимости;
- 2) реестра прав, ограничений прав и обременений недвижимого имущества;
- 3) реестра сведений о границах зон с особыми условиями использования территорий, территориальных зон, территорий объектов культурного наследия, особо охраняемых природных территорий, особых экономических зон и т.д.;
- 4) реестровых дел;
- 5) кадастровых карт;
- 6) книг учета документов<sup>51</sup>.

При этом, дефиниция кадастровых карт классифицирует данную категорию документов как совокупность скомпонованных на картографической основе карт определенной специфики, на которых в графической и текстовой формах отображается информационная составляющая о земельных участках, содержащаяся в ЕГРН.

Вышерассмотренные карты ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» дифференцирует на:

- 1) кадастровые карты публичного параметра;
- 2) кадастровые карты дежурной категории<sup>52</sup>.

Что касается содержательной специфики карт первой вышеобозначенной категории, то они по функциональной своей принадлежности позволяют быть реализованы со стороны неопределенного круга лиц.

Вторая же категория по своей природе предназначена для своей реализации только лишь со стороны органа регистрации прав при осуществлении

---

<sup>51</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 218 – ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29.

<sup>52</sup>Там же.

ЕГРН. Государственный кадастровый учет земельного участка удостоверяется выпиской из ЕГРН

Под государственным кадастром недвижимости законодательно понимается упорядоченный свод информационного ресурса об учтенном недвижимом имуществе, а также информационные материалы, касающиеся границ РФ, регионов, муниципальных образований и т.д.<sup>53</sup>.

Как пишет Б.В. Ерофеев: «одним из объектов государственного кадастра недвижимости являются земельный участок, границы которого описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также всё, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральным законодательством»<sup>54</sup>.

Но важно понимать, чтоФЗ№ 221 «О государственном кадастре недвижимости» не утратил свою силу,но его положения будут посвящены исключительно кадастровой деятельности, такая установка прослеживается в его новом наименовании - «О кадастровой деятельности».

Итак, государственный кадастровый учет земельных участковкак правовое явления базируется на основополагающих принципах, а именно:

- 1) слитности узлового механизма и процедурности его ведения на всей территории РФ;
- 2) постоянности добавления в него регулярно обновляющихся сведений о земельных участках;
- 3) взаимообусловленности и коллегиальности информационных компонентов, присущих кадастровому учету земельных участков, со сведениями которые наполняют информационную базу об иных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах;
- 4) учета земельных участков независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и разрешенного использования земельных участков.

---

<sup>53</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496.

<sup>54</sup> Там же.

Как пишет Б.В. Ерофеев: «Росреестр и его территориальные органы ответственны за реализацию кадастрового учета, а также за ведение государственного кадастра недвижимости. При этом некоторая компетенция Росреестра отводится подведомственным ему федеральным государственным бюджетным учреждениям, а также органам исполнительной власти субъектов РФ постановлениями Правительства РФ»<sup>55</sup>.

С одной стороны, специфику категории основных сведений составляет наполнение её такими характеристиками, при помощи которых возможно определить конкретный земельный участок как индивидуально-определенную субстанцию. С другого ракурса, категорию основополагающих сведений определяют характеристики, установление и дальнейшее изменение которых, обуславливается созданием земельных участков, а также уточнением местоположения рубежей земельных участков.

Группу основных сведений о земельных участках в соответствии с положениями ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» составляют такие сведения как:

- 1) характеристики вида объекта недвижимости;
- 2) характеристика кадастрового номера и даты внесения данного кадастрового номера в государственный кадастр недвижимости;
- 3) характеристика местоположения объекта недвижимости на земельном участке, если объектом недвижимости является здание, сооружение или объект незавершенного строительства;
- 4) характеристика местоположения границ объекта недвижимости, если объектом недвижимости является земельный участок;
- 5) характеристика площади, если объектом недвижимости является земельный участок, здание или помещение»<sup>56</sup>.

К дополнительным сведениям, которые вносятся в государственный ка-

---

<sup>55</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496.

<sup>56</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 218 – ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29.

дастр недвижимости, ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» определяет следующие:

- 1) сведения о кадастровой стоимости земельного участка;
- 2) вид или виды разрешенного использования земельного участка;
- 3) сведения о включении земельного участка в единый государственный реестр объектов культурного наследия народов России, требования к сохранению, содержанию и использованию указанных объектов;
- 4) сведения о результатах проведения государственного земельного надзора;
- 5) сведения о расположении земельного участка в границах территории, в отношении которой утвержден проект межевания территории;
- 6) условный номер земельного участка, образованного в соответствии с утвержденным проектом межевания территории, проектом межевания земельного участка или земельных участков либо схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, и реквизиты решения об утверждении этого проекта межевания территории или решения, которым предусматривается утверждение этой схемы;
- 7) сведения о наличии земельного спора о местоположении границ земельных участков;
- 8) адрес земельного участка, при его наличии»<sup>57</sup>.

Сама процедурная упорядоченность реализации государственного кадастра недвижимости регламентируется Порядком ведения государственного кадастра недвижимости, утв. приказом Минэкономразвития России от 4 февраля 2010 № 42.

Предоставлению в ЕГРН подлежат общие сведения:

- 1) обуславливающие содержательную начиненность земельного участка;
- 2) касающиеся непосредственного местонахождения рубежа земельного участка;

---

<sup>57</sup>Федеральный закон от 13.07.2015 № 218 – ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29.

- 3) характеризующие отдельные составляющие земельного участка;
- 4) среднее значение удельного показателя кадастровой стоимости земель принадлежащей муниципальному району.

Что касается земельных участков, функциональная специфика которых предусматривает проход либо проезд, то внесение записи о них сопряжено с предоставлением информационных материалов о кадастровых номерах земельных участках, которые в свою очередь гарантируют условия прохода или проезда.

Дефиниция кадастровых карт классифицирует данную категорию документов как совокупность скомпонованных на картографической основе карт определенной спецификации, на которых в графической и текстовой формах отображается информационная составляющая о земельных участках, содержащаяся в ЕГРН.

Совершенное представление о количественных показателях и стандартах качественной перспективы земельных ресурсов обуславливают продуктивность и эффективность процесса землепользования, сопряженного с результативной охраной земельных ресурсов.

Учёт земель подразделяется на:

- 1) первостепенный;
- 2) последующий<sup>58</sup>.

В первом случае целесообразно говорить о том, что в учетную документацию предоставляются сведения о земельных наделах изначального характера.

Специфика второго аспекта заключается в том, что учетные документы пополняются сведениями с изменениями нынешнего характера.

Для реализации всех законодательно определенных целей государственного кадастрового учета необходим межевой план, подготовленный кадастровым инженером. Межевой план согласно статье 22 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» явля-

---

<sup>58</sup>Федеральный закон от 13.07.2015 № 218 – ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29.

ется документом, сформированным на базе кадастрового плана соответствующей территории или выписки из Единого государственного реестра недвижимости о соответствующем земельном участке. Межевой план располагает сведениями, внесенными в Единый государственный реестр недвижимости об формирующихся земельных участках или новые необходимые для внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведения о земельных участках<sup>59</sup>. Согласно ст. 11.3 Земельного кодекса РФ образование земельных участков из земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности осуществляется в соответствии с проектом межевания территории, утвержденного в соответствии с Градостроительным кодексом РФ; утвержденной схемой расположения земельного участка или земельных участков на кадастровом плане территории, которая предусмотрена статьей 11.10 Земельного кодекса.

Основной массив необходимых указаний по составлению межевого плана земельного участка утверждены Приказом Министерства экономического развития РФ от 24 ноября 2008 г. № 412.

Одной из важнейших проблем государственного кадастрового учета земель является достаточное наличие в существующей практике кадастровых ошибок, под которыми подразумевается совокупность представленных в государственном кадастре недвижимости ошибок в документе, на основании которого вносились сведения. Кадастровые инженеры отмечают, что в ходе подготовки каждого третьего, а то и второго межевого плана ими выявляются различного рода ошибки в кадастровых сведениях, и они сталкиваются с проблемами их исправления. Существующая судебная практика подтверждает наличие такого явления. Так, А. и Б. обратились в суд с иском об исправлении кадастровой ошибки, допущенной при постановке на кадастровый учет земельного участка, так как указанная кадастровая ошибка препятствует постановке земельного участка на соответствующий учет.

---

<sup>59</sup>Федеральный закон от 13.07.2015 № 218 – ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29.

В соответствии с ч. 3 ст. 61 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» ошибками в государственном реестре недвижимости являются:

- 1) техническая ошибка;
- 2) реестровая ошибка.

Исследовав представленные доказательства, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения требований.

Из материалов дела следует, что исправление реестровой (кадастровой) ошибки возможно в том случае, когда между собственниками земельных участков отсутствует спор о фактическом местоположении границы, а имеет место недостоверность внесенных в государственный реестр недвижимости сведений о местоположении границ земельных участков.

Суду не было представлено доказательств, свидетельствующих об отсутствии споров относительно фактического местоположения границ, а имеется только неправильное определение координат границ общего пользования земель дачного некоммерческого товарищества, поэтому требования не могут быть удовлетворены.

Судом было принято решение оставить без удовлетворения иски А. и Б. к Администрации г. Благовещенска об исправлении кадастровой ошибки»<sup>60</sup>.

Ввиду возникновения частых случаев, встречающихся в судебной практике, касающихся кадастровых ошибок, важно предпринять усилия для быстрого и безболезненного решения данной проблемы, а именно целесообразно было бы:

- 1) выработать документ, содержание которого бы в свою очередь четко и детально регламентировало аспекты определения границ недвижимого имущества и передаче межевых и технических планов на учет. При этом важна необходимость взаимосогласования такого документа между работниками органа кадастрового учета и саморегулируемой организацией кадастровых инженеров;

---

<sup>60</sup> Практика Благовещенского городского суда (Амурская область) [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/ZVsB8Z0WCwIP/> ( дата обращения: 10.05 2019)

2) обеспечить более тщательную программу профессиональной подготовки кадастровых инженеров, ввиду необходимости качественного улучшения результатов их деятельности;

3) внести дополнение в ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в отношении установления более детализированных и строгих обязательных требований к кадастровым инженерам;

4) дополнить положения главы 7 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», предусмотрев более детально основания, порядок, источник возмещения вреда, причиненного ненадлежащим проведением кадастрового учета, сопряженного с техническими или кадастровыми ошибками.

5) установить более тщательный контроль за деятельностью кадастровых инженеров, подготавливаемыми ими документами посредством создания специального органа. Такая новация в купе с мерами ответственности, применяемыми за нарушения к кадастровым инженерам, стала бы отправной точкой для снижения случаев злоупотребления ими своих полномочий;

б) законодательно закрепить ответственность должностных лиц за качественное состояние информационной базы данных. Это позволит создать правовую основу для повышения качества данных, соответственно повысить уровень достоверности информации, а также существенно снизить процент приостановок учета объектов недвижимости или отказа при внесении изменений данных об объектах недвижимости вследствие несоответствия и ошибочности сведений в кадастре.

Также проблемным местом государственного кадастрового учета земель в нашей отечественной практике является неполнота, элемент обрывчивости сведений, содержащихся в ЕГРН. С целью разрешения данной проблемы целесообразно предложить проведение полной инвентаризации земель в Российской Федерации, сопряжено с выработкой для этого подходящего нормативно-правового акта. Результаты соответствующего мероприятия в свою очередь, станут фундаментом для полновесного осуществления кадастрового учета земель, а это в свою очередь станет отправной точкой для реализации иных

управленческих функций в отношении земельных ресурсов.

Для решения этой проблемы также можно предложить создать актуальную картографическую базу для идентификации границ земельных участков. Эффективное решение вопроса формирования информационной базы пространственных сведений кадастра объектов недвижимости видится возможным сопряжено с применением модернизированных технологий сбора, обработки, хранения и представления геодезических данных. Важно сказать, что такое мероприятие со стороны государства результативно поспособствует уменьшению стоимости и сроков выполнения кадастровых работ и, сроков выполнения кадастровых работ.

Помимо вышеуказанных проблем, как больное место в этой сфере является также острая коррупционная направленность. Для ее решения необходимо следующее:

- 1) увеличить масштабы профилактических работ в отношении коррупционных и иных правонарушений;
- 2) обеспечить исполнение мер в отношении кадровой стабилизации специальных кадровых подразделений;
- 3) оказывать консультативную помощь работникам органов кадастрового учета по вопросам противодействия коррупции;
- 4) включать в тестовые испытания при приеме на работу работников органов кадастрового учета вопросы на проверку знания антикоррупционного законодательства;
- б) совершенствовать контрольно-надзорные функции Росреестра;
- 7) обеспечить эффективное взаимодействие органов кадастрового учета с правоохранительными органами и иными государственными органами по вопросам организации противодействия коррупции.

### **3.4 Государственный земельный надзор**

Согласно статье 71 ЗК РФ, государственный земельный надзор как рассматриваемое в рамках земельного законодательства явление, представляет собой деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной вла-

сти по реализации выявление и пресечение нарушений норм и предписаний земельного законодательства, органами государственной власти, региональными, местными органами, гражданами.

Из данного определения данного в ЗК РФ видны основные цели такого надзора:

1) предупреждение, обнаружение и пресечение нарушений требований земельного законодательства РФ, за которые предусмотрена ответственность, например: самовольное занятие земельного участка или его части (ст. 7.1 КоАП РФ), порча земель (ст. 8.6 КоАП РФ), использование земельного участка не по целевому назначению (ст. 8.8 КоАП РФ).

К субъектам реализации установленных по земельному надзору мероприятий, согласно части 2 статьи 71 ЗК РФ относятся специально уполномоченные на то органы, в частности:

1) Росреестр, осуществляющий действия надзорного характера в отношении требований использования земель всех категорий;

2) Росприроднадзор, реализующий действия по надзору в отношении требований по охране земель всех категорий;

3) Россельхознадзор, соответствующая компетенция надзорного характера которого, направлена лишь на категорию земель сельскохозяйственного назначения.

Основной формой реализации государственного надзора согласно статье 71 ЗК РФ является проверка, в результате которой уполномоченными на реализацию таких действий, составляются акты проверки. Проверка разграничивается на плановую и внеплановую. При этом, акты проверки могут быть сопряжены с предписаниями об устранении выявленных в процессе проведения самой процедуры соответствующих нарушений земельных аспектов. Фабула возможных предписаний содержит указание на допустимый срок устранения таких нарушений.

Гарантированность и эффективность соответствующих проверок зависит во многом от самих лиц, в отношении которых осуществляется надзорная

функция. Это означает, что лица, использующие земельные наделы, в отношении которых производится проверочная процедура, обязаны своими действиями предоставить субъектам проверки доступ к соответствующим земельным участкам, а также предоставить в распоряжение все соответствующие сведения и материалы. Для лиц, уклоняющихся от вышеуказанной обязанности, а именно способствования в реализации проверочных действий, подлежат соответствующей ответственности.

Основы регламентации надзорных мероприятий земельного характера в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей заложены в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В соответствии с данным актом, законодательно разграничиваются плановые и внеплановые проверки.

Согласно статье 9 ФЗ № 294, реализация проверок планового характера обуславливается на основании ежегодных планов проведения проверки. ЗК РФ определяет периодичность проведения таких мероприятий - не чаще чем один раз в три года. Ежегодный план подлежит согласованию с органами прокуратуры.

Среди таких проверок разграничивают:

- 1) документарные;
- 2) выездные.

Статья 12 Закона № 294 провозглашает следующее: «необходимость в выездной проверке возникает в случае, если при документарной проверке невозможно установить:

- 1) достоверность и полноту сведений в документах организации, которые имеются в распоряжении госоргана;
- 2) соответствует ли деятельность организации требованиям земельного

законодательства без проведения выездной проверки»<sup>61</sup>.

Срок проведения каждой из проверок составляет 20 рабочих дней (ч. 1 ст. 13 Закона № 294-ФЗ).

Анисимов А.П. пишет: «одним из оснований, которые обеспечивают осуществление проверки внепланового характера, являются истечение срока исполнения индивидуальным предпринимателем либо юридическим лицом предписания, согласно которому лицу, допустившему земельное нарушение, необходимо было в установленный срок его устранить»<sup>62</sup>.

Не так давно в ЗК РФ пришло нормативное закрепление такого правового явления как административное обследование объектов отношений, являющегося законодательной новеллой. Специфика такого обследования заключается в том, что оно осуществляется государственным органом в пределах систематического наблюдения за исполнением требований земельного законодательства (ст. 71.2 ЗК РФ, п. 2 ч. 1 ст. 8.3 Закона N 294-ФЗ). Правила проведения такого обследования утверждены Постановлением Правительства РФ от 18.03.2015 № 251.

По мнению Б.В. Ерофеева: «административное обследование объектов отношений в земельных параметрах есть функциональные направления по анализу состояния и способов его использования представленного объекта, посредством сведений, содержащейся в государственных и муниципальных информационных базах и полученных в результате осуществления иных функций государственного управления земельным фондом»<sup>63</sup>.

В процессе осуществления обследования исследуются в первую очередь, состояние земельных участков, а также процедурные аспекты использования.

---

<sup>61</sup> Федеральный закон от 26.12.2008 № 294 – ФЗ (ред. от 15.04.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 52.

<sup>62</sup> Анисимов А.П. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С.371.

<sup>63</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496.

Основу реализации исследования составляет информация: содержащейся в реестрах; содержащейся в открытых и общедоступных информационных ресурсах; содержащейся в архивах; информации, полученной в результате мониторинга земель; документов по землеустройству; информации, полученной по итогам визуального осмотра.

В результате административного обследования составляется заключение об отсутствии нарушений земельного законодательства РФ либо акт, если выявлены нарушения (п. 8 названных Правил). Согласно положениям статьи 71.2 Земельного Кодекса РФ, порядок проведения административного обследования объекта земельных отношений и форма акта административного обследования утверждается Правительством РФ<sup>64</sup>.

По мнению Б.В. Ерофеева: «административное обследование объектов отношений в земельных параметрах есть функциональные направления по анализу состояния и способов его использования представленного объекта, посредством сведений, содержащейся в государственных и муниципальных информационных базах и полученных в результате осуществления иных функций государственного управления земельным фондом»<sup>65</sup>.

Обязательным моментом является опубликование на сайте государственного органа, реализующего обследование в течение 10 дней со дня составления заключения, соответствующих результатов. Если нарушения не были выявлены, то следующее административное обследование будет проводиться не ранее чем через два года со дня утверждения заключения (п. п. 10, 12 Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений).

Если по итогам обследования выявлены нарушения, за которые предусмотрена ответственность, но привлечь к ней может другой орган, то акт административного обследования в течение пяти рабочих дней со дня его подписания направят в уполномоченный орган для проведения проверки (п. 14 назван-

---

<sup>64</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44.

<sup>65</sup> Ерофеев Б.В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата. М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 496.

ных Правил).

Но рассмотренный институт земельного надзора не идеален, имеются некоторые огрехи, устранение которых позволит гармонизировать внутреннее единство данной управленческой системы.

Проблема в реализации государственного земельного надзора, которая соответственно обуславливает слабость рассматриваемого механизма, видится в четком сосредоточении всей функциональной совокупности в отношении надзора в прерогативном параметре на уровне федеральных органов исполнительной власти. Статья 72 Земельного кодекса обуславливает осуществление муниципального земельного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации и в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Но на данный период множество регионов не имеет законов о муниципальном земельном контроле. Более того, в развитие регионального законодательства на уровне муниципалитетов должны быть разработаны соответствующие порядки и правила проведения муниципального земельного контроля. Сложившаяся ситуация обуславливает необходимость законодательно определить полномочие федерального органа исполнительной власти, смоделировать типовые правила разработки субъектами Российской Федерации нормативных правовых актов, устанавливающих процедуру реализации мероприятий по муниципальному земельному контролю. Такие правила позволят определить основные положения, которые должны содержать нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

В целях повышения результативности деятельности данной управленческой функции целесообразно направить силы и возможности органов, осуществляющих государственный земельный надзор на сплочение их функционального аппарата с функциональными механизмами правоохранительных органов и органов прокуратуры, что обусловлено проблемой установления лиц, допустивших нарушения требований земельного законодательства. Ввиду от-

сутствия у государственных инспекторов по использованию и охране земель достаточных сведений о лице, допустившем нарушение требований земельного законодательства, затруднено принятие своевременных мер, направленных на устранение нарушений.

Для скорейшей модернизации и эффективизации аспектов государственного земельного надзора целесообразным также предполагается произвести поправки в статью 71.1 ЗК РФ. Ныне действующее законодательство предписывает, что проверки в рамках мероприятий по земельному надзору осуществляются не чаще чем 1 раз в 3 года, но видится разумным убавить временной отрыв до 1 раза в 2 года. Ведь такая реформация позволит обеспечить недопущение отрицательных последствий землепользования.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о важности и актуальности вопросов государственного управления в сфере использования земель и их охраны, ввиду чего складывается противоречивая практика на данный период.

Государственное управление земельным фондом – это целенаправленное воздействие со стороны государственных органов и их должностных лиц, посредством действий координирующего характера, на отношения сопряженные с использованием, охраной, оборотом земель.

Проведенный в работе анализ имеющихся нормативных положений и существующей судебной практики, позволил сделать вывод о наличии некоторых проблем в регламентации и реализации существующих функций управления в сфере землепользования и охраны земель.

1. Проанализировав законодательные постулаты, а также имеющуюся судебную практику в отношении государственного кадастрового учета земель, можно сделать вывод о наличии в современных условиях достаточного числа кадастровых ошибок, под которыми подразумевается совокупность представленных в государственном кадастре недвижимости ошибок в документе, на основании которого вносились сведения. Такая данность является достаточно широкой проблемой в современных реалиях. Поэтому создание грамотных условий для её разрешения видится в перспективе остро необходимым. Например, целесообразно предложить выработать документ, содержание которого бы в свою очередь четко и детально регламентировало аспекты определения границ недвижимого имущества и передаче межевых и технических планов на учет; обеспечить более тщательную программу профессиональной подготовки кадастровых инженеров, ввиду необходимости качественного улучшения результатов их деятельности; внести дополнение в ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» в отношении установления более детализированных и строгих обязательных требований к кадастровым инженерам; дополнить поло-

жения главы 7 ФЗ «О государственной регистрации недвижимости», предусмотрев более детально основания, порядок, источник возмещения вреда, причиненного ненадлежащим проведением кадастрового учета, сопряженного с техническими или кадастровыми ошибками.

2. Рассмотрев основные правовые позиции, которые касаются аспектов государственного мониторинга земель, можно обозначить как проблему законодательное не определение функций мониторинга и его назначение на региональном уровне, что обусловлено четким сплочением всей функциональной совокупности в отношении мониторинга в первостепенном параметре на уровне федерации. В качестве решения этой проблемы можно предположить осуществления моделирования нормативно-правовых актов по вопросам мониторинга земель на региональном уровне. Например, в Амурской области уже давно не и не принимались целевые программы в отношении организации мониторинга земель.

3. Исследовав специфику реализации государственного земельного надзора, стала очевидной необходимость установления и совершенствование более тесных сотруднических взаимоотношений между органами, осуществляющими государственного земельного надзора и органами прокуратуры, а также правоохранительными органами. Данное предложение направленно на повышение результатов деятельности данной управленческой функции.

4. Определив основные правовые параметры землеустройства, можно сказать о том, что современная внутриорганизационная совокупность землеустройства оснащена немалым количеством разногласий, и в частности до сих пор слабо соотнесены механизмы землеустройства и механизмы кадастрового учета земель. В связи с этим целесообразно в правовом аспекте детальнее определить соотношение землеустройства и кадастра недвижимости, закрепить их законодательное значение как мероприятий, по результатам завершения которых будет возможным закрепление прав собственников земли (земельных участков), землепользователей и землевладельцев.

Такое немалое количество имеющихся в практике и законодательстве огрехов обуславливает потребность в аккуратном, максимально безболезненном внесении коррективов в ныне действующую нормативную платформу.

Представляется необходимым выработать свежую, единую государственную земельную политику, с детальным толкованием и уяснением правовых положений о всех функциях управления земельным фондом РФ, которая бы обеспечивала создание специального федерального органа исполнительной власти по управлению земельными ресурсами, обладающего всей полнотой функций и ответственности за рациональное использование и охрану земли. Что обусловлено множеством разных управленческих функций и органов их реализующих. Так, например Росреестр не в состоянии обеспечить грамотное осуществление всего спектра полномочий в сфере государственного управления землепользованием и охраной земель.

Современная государственная политика в сфере государственного управления земельным фондом должна быть направлена на искоренение существовавших ранее и сейчас законодательных огрехов, усовершенствование модели эффективного землепользования с учетом разумных требований земельного законодательства и приоритета бережной охраны земель как важнейшего природного ресурса.

## 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 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – 25 дек. - № 237.

2 Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.06.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 44. - Ст. 4147.

3 Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 46. - Ст. 4532.

4 Федеральный закон от 13.07.2015 № 218 – ФЗ (ред. от 25.12.2018) «О государственной регистрации недвижимости» // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 29. - Ст. 4344.

5 Федеральный закон от 09.07.2009 № 8 – ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. – 2009. - № 25.

6 Федеральный закон от 26.12.2008 № 294 – ФЗ (ред. от 15.04.2019) «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 52. - Ст. 6249.

7 Федеральный закон от 18.06.2001 № 78 – ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О землеустройстве» // Собрание законодательства РФ. – 2001. - № 26. - Ст. 2582.

8 Федеральный закон от 06.10.1999 года № 184 – ФЗ (ред. от 01.05.2019) «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. - № 42. - Ст. 5005.

9 Федеральный закон от 29.07.1998 № 135 – ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об

оценочной деятельности в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. - Ст. 3813.

10 Федеральный закон от 16.07.1998 года № 101 – ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О государственном обеспечении плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 29. - Ст. 3399.

11 Федеральный закон от 10.01.1996 № 4 – ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О мелиорации земель» // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 3. - Ст. 142.

12 Указ Президента РФ от 15.05.2018 г. № 215 (ред. от 26.02.2019) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 2018. - № 21. - Ст. 2981.

13 Указ Президента РФ от 30.01. 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2010. - № 5. - Ст. 502.

14 Постановление Правительства РФ от 18.03.2015 № 457 (ред. от 14.12.2018) «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений» // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 13. - Ст. 1937.

15 Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 (ред. от 08.05.2019) «О федеральной службе государственной регистрации, кадастре и картографии» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 25. - Ст. 3052.

16 Постановление Правительства РФ от 20.08.2009 № 688 (ред. от 17.05.2016) «Об утверждении Правил установления границ объектов землеустройства» // Собрание законодательства РФ. – 2009. - № 35. - Ст. 4240.

17 Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 (ред. от 18.05.2019) «О министерстве экономического развития Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 24. - Ст. 2867.

18 Постановление Правительства РФ от 29.05.2008 № 404 (ред. от 13.03.2019) «О министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 22. - Ст. 2581.

19 Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 (ред. от 21.12.2018) «О федеральном агентстве по управлению государственным имуществом» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 23. - Ст. 2721.

20 Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 (ред. от 18.04.2019) «О министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. - № 25. - Ст. 2983.

21 Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 (ред. от 08.05.2019) «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.

22 Постановление Правительства РФ от 04.04.2002 № 214 «Об утверждении Положения о государственной экспертизе землеустроительной документации» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 15. - Ст. 1432.

23 Постановление Правительства РФ от 11.07.2002 № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» // Собрание законодательства РФ. – 2002. - № 28. - Ст. 2870.

24 Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2014 № 297-р (ред. от 28.08.2014) «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2012. - № 12. - Ст. 1452.

#### ИСпециальная литература

25 Анисимов, А.П. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата / А.П. Анисимов. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 371 с.

26 Боголюбов, С.А. Актуальные проблемы экологического права: монография / С.А. Боголюбов. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 498 с.

27 Боголюбов, С.А. Земельное право: учебник для академического бака-

лавриата / С.А. Боголюбов. – 8-е изд., перераб. и доп. – М: Издательство Юрайт, 2019. - 255 с.

28Бондарь, Н.С. Сильное местное самоуправление - сильное государство: история и современность / Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян. – Ростов-на-Дону: Профпресс, 2016. – 176 с.

29Васильева, Н.В. Основы землепользования и землеустройства: учебник и практикум для академического бакалавриата / Н.В. Васильева. – М.: Издательство Юрайт, 2019. - 376 с.

30Волкова, Т.В. Земельное право: учебное пособие для бакалавров / Т.В. Волкова, С. Ю. Королев, Е.Ю. Чмыхало; предисл. С.А. Боголюбова. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2017. – 360 с.

31Гагаринова, Н.В. Правовое обеспечение землеустройства и кадастров: учебное пособие / Н.В. Гагаринова, К.А. Белокур, А.В. Матвеева. – Краснодар: КГАУ, 2018. – 175.

32Галиновская, Е.А. Земельное правоотношение как социально-правовое явление: монография / Е.А. Галиновская. – М.: ИЗиСП, 2015. - 272 с.

33Гладун, Е.Ф. Управление земельными ресурсами: учебник и практикум для академического бакалавриата / Е.Ф. Гладун. – 2-е изд., испр. и доп. – Издательство Юрайт, 2019. – 159 с.

34Данилов, И.Б. Земельное право: курс лекций / И.Б. Данилов. – Новосибирск: СибАГС, 2016. – 247 с.

35Долотова, Е.А. Земельное право: курс лекций / Е.А. Долотова. – Казань: Юниверсум, 2014. - 210 с.

36Духно, Н.А. Лекции по земельному праву: курс лекций / Н.А. Духно, В.И. Ивакин. – М.: МИИТ, 2014. – 172 с.

37Ерофеев, Б. В. Земельное право России: учебник для академического бакалавриата / Б. В. Ерофеев; под науч. ред. Л.Б. Братковской. – 15-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2019. – 496 с.

38Жаворонкова, Н.Г. Земельное право: учебник для СПО / под. ред. Н.Г. Жаворонковой, И.О. Красновой. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 580 с.

39 Забугин, Н.Н. Право (земельное): учебное пособие / Н.Н. Забугин, К.Т. Оганесян, А.В. Хлевная. – Краснодар: КубГАУ, 2015. – 250 с.

40 Землякова, Г.Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики: автореф. дисс.... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Г.Л. Землякова - М: Изд-во Института государства и права Российской академии наук, 2016. - 449 с.

41 Капустина, Ю. А. Земельное право: курс лекций / Ю. А. Капустина. – Екатеринбург: УГЛТУ, 2017. – 63 с.

42 Крассов, О.И. Земельное право: учебник / О.И. Крассов. – 4-е изд., и доп.– М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. – 608 с.

43 Лиманская, А.П. Земельное право. Общая часть: учебное пособие / А.П. Лиманская. – М.: РГУП, 2017, – 390 с.

44 Лисица, В.Н. Земельное право: учебно-методическое пособие / В.Н. Лисица. – Новосибирск: НГУ, 2018. – 248 с.

45 Липски, С. А. Земельная политика: учебник для академического бакалавриата / С. А. Липски. — 2- е изд., испр. и доп. — М.: Издательство Юрайт, 2016. — 236 с.

46 Романова, Г.В. Земельное право: курс лекций для бакалавров / Г.В. Романова. – М.: Юстиция, 2016. – 190 с.

47 Субочева, В. А. Земельное право современной России: учебное пособие / В.А. Субочева. – Тамбов: ТГТУ, 2017. – 100 с.

48 Юсупова, З.Г. Земельное право: учебное пособие/ З.Г. Юсупова. – Казань: Познание, 2014. – 224 с.

### III Правоприменительная практика

49 Практика Благовещенского городского суда (Амурская область) [Электронный ресурс]. - Режим доступа://sudact.ru/regular/doc/ZVsB8ZWCwI/-10.05.2019.

50 Практика Серышевского районного суда (Амурская область) [Электронный ресурс]. - Режим доступа://sudact.ru/regular/doc/veHLYBPEZVoJ/-10.05.2019.