

Административное право

УДК: 342.924

JEL: K23

**БЕЛОУСОВА Виолетта Викторовна**<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), ул. Садовая-Кудринская, д. 9, г. Москва, 125993, Россия.

<https://orcid.org/0000-0002-1873-2651>

<sup>1</sup> Белоусова Виолетта Викторовна, аспирант кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА).

E-mail: symvol2284@yandex.ru

*Научный руководитель: Юрий Викторович Степаненко, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный научный сотрудник ВНИИ МВД России доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия.*

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

E-mail: stepanenko.50@mail.ru

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗЕМЕЛЬНЫЙ НАДЗОР  
КАК ВИД ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ**

**Аннотация**

**Предмет/тема.** Государственный земельный надзор как вид охраны земель.

**Цели/задачи.** Охрана земельных участков, их использование по целевому назначению с учетом сохранения плодородия почв определяется эффективной государственной политикой страны, в связи с чем соблюдение требований закона и сведение к минимуму правонарушений в области земельных отношений носит комплексный характер. Поэтому обеспечение систематического и бесперебойного государственного надзора, а также принятие необходимых мер по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений определяют актуальность настоящего исследования. В статье автор рассматривает основания проведения профилактических мероприятий по предупреждению правонарушений в области земельных отношений, в том числе устанавливает взаимосвязь с определением рисков и сведений, полученных в ходе проведения мониторинга. А неполные и не всегда достоверные сведения о земельных участках представляют собой многочисленные преграды на пути становления положительного применения мер по предупреждению и пресечению правонарушений.

Целью исследования выступает анализ практических проблем в проведении государственного земельного надзора.

**Методология.** Использовались методы описания, сравнения, анализа.

**Вывод.** Результаты научного исследования могут быть использованы для дальнейшей разработки методики решения практических проблем в сфере государственного земельного надзора.

**Ключевые слова:** охрана земель, земельный надзор, землепользование, рекультивация, мелиорация, профилактические мероприятия.

### Administrative law

<sup>1</sup> **Violetta V. Belousova**, Postgraduate student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)”, Moscow. E-mail: symvol2284@yandex.ru.

*Academic Supervisor: Yuri Viktorovich Stepanenko, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure at the University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy), Chief Researcher of the PKU NII FSIN of Russia Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russia.*

## STATE LAND SUPERVISION AS A TYPE OF LAND PROTECTION

### Abstract

**Subject / Topic.** State land supervision as a type of land protection

**Goals / Objectives.** The protection of land plots, their use for their intended purpose, taking into account the preservation of soil fertility, is determined by the effective state policy of the country, in connection with which, compliance with the requirements of the law and minimization of offenses in the field of land relations is complex. Therefore, ensuring systematic and uninterrupted state supervision, as well as taking the necessary measures to prevent, detect and suppress offenses determine the relevance of this study. In the article, the author examines the grounds for carrying out preventive measures to prevent offenses in the field of land relations, including establishing a relationship with the definition of risks and information obtained during monitoring. And incomplete and not always reliable information about land plots represent numerous obstacles to the establishment of positive application of measures to prevent and suppress offenses. The purpose of the study is the analysis of practical problems in the conduct of state supervision.

**Conclusion and Relevance.** The results of the research can be used for further development of methods for solving practical problems in the field of state land supervision.

**Keywords:** *land protection, land supervision, land use, reclamation, land reclamation, preventive measures.*

Земля рассматривается как важный компонент окружающей среды и средство производства, в связи с чем пристальное внимание органами государственного контроля уделяется не только сохранению земельных ресурсов и приведению участков в пригодное для использования состояние, но и соблюдению процедур по представлению отчетности. Полагаем, что неразработанные и неурегулированные на законодательном уровне критерии пригодного состояния земельного участка выступают одним из актуальных вопросов ввиду его рассмотрения в качестве основания для привлечения к административной ответственности. Обосновывая данный тезис, безусловно необходимо руководствоваться понятием рекультивации, установленным постановлением Правительства РФ от 10.07.2018 № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (далее Постановление № 800), в соответствии с которым предотвращение деградации и восстановление плодородия почв заключается именно в приведении участка в пригодное состояние. Так, применение индикаторных показателей, используемых в отношении

мелиорированных земель, способствовало бы более четкому разграничению степени потери плодородия «исходных» почв, учитывая при этом разные климатические зоны.

Еще одним принципиальным обстоятельством, имеющим существенное значение при проведении надзорных мероприятий, является отнесение законодателем мероприятий по предотвращению деградации почв к такому инструменту, как рекультивация. Полагаем, что дискуссионность данного вопроса прослеживается в применении судебной практики. Таким образом, суды приходят к выводу, что рекультивация сводится к устранению конкретных последствий, выражающихся лишь в «поверхностном» загрязнении земель, в то время как мелиорация представляет собой добровольный и комплексный характер осуществления мероприятий на систематической основе. Таким образом, при рекультивации мероприятия направлены на предотвращение дальнейшей деградации земель, что является существенным обстоятельством при проведении надзорных мероприятий.

Разумеется, земля представляет собой не только объект многочисленных отношений, но и является природным ресурсом, в связи с чем подлежит особой защите [2, с. 352] и, как следствие, надзору и контролю за ее использованием и охраной.

Стоит отметить, что на законодательном уровне отсутствует разграничение понятий контроля и надзора [3, с. 34]. Однако это принципиально важно в целях определения и разграничения компетенции органов, осуществляющих контрольные и надзорные мероприятия. Контроль осуществляется субъектами, имеющими публично-властные полномочия, в том числе по пресечению и устранению выявленных нарушений [6, с. 52]. Поэтому государственный надзор представляет собой один из основополагающих механизмов регулирования отношений между обществом и личностью, обществом и государством, государством и социальными институтами [4, с. 16].

Согласно постановлению Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 «О федеральном государственном земельном контроле (надзоре)», государственный земельный надзор осуществляется Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Деятельность данных органов заключается в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений, главным образом в деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления при реализации полномочий, и законности соблюдения требований в отношении земельных участков, а уже во вторую очередь направлена на проверку деятельности юридических лиц, руководителей, должностных лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан.

Учитывая положения постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее Постановление № 336), пристальное внимание уделяется профилактике правонарушений, осуществляемой в виде информирования, консультирования, мер стимулирования и обобщения правоприменительной практики, направленной на выявление и устранение обстоятельств, способствующих совершению правонарушений. При этом основные профилактические меры определяются и осуществляются на основании программ, разработанных государственными органами. Таким образом, во исполнение Федерального закона от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», постановления Правительства РФ от 30.06.2021 № 1081 в целях устранения обстоятельств, приводящих к причинению вреда, приказом Росреестра от 20.12.2022 № п/0501 «Об утверждении программ профилактики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии рисков нарушений обязательных требований» утверждена Программа профилактики, в соответствии с которой задачами проведения профилактики рисков являются разработка механизмов законопослушного поведения подконтрольных субъектов, в том числе путем повышения правовой грамотности и квалификации. Ведь, обращаясь к судебной практике, львиная доля правонарушений в области земельных отношений происходит из-за отсутствия необходимых знаний у правонарушителей, а в судебных инстанциях отменяются постановления о привлечении к административной ответственности по причине нарушения процедуры и сроков.

Следует отметить, что эффективность подобных программ будет прослеживаться при комплексном осуществлении мероприятий не только лицами, совершившими правонарушение, но и всеми субъектами отношений, основанных на данных мониторинга как земельных отношений в общем, так и земли как природных ресурсов в частности.

В рамках государственного надзора за исполнением земельного законодательства проводится целый комплекс мероприятий, в том числе проведение плановых и внеплановых проверок, имеющих особенности осуществления в 2023 г. согласно Постановлению № 336. В частности, по общему правилу плановые контрольные (надзорные) мероприятия, плановые проверки, проводимые в соответствии с федеральными законами от 26.12.2008 № 294-ФЗ и от 31.07.2020 № 248-ФЗ, могут проводиться только в отношении объектов контроля с высокой степенью риска. Однако земельные отношения в данный перечень не входят. Что же касается внеплановых мероприятий в 2023 году, то они проводятся только по определенному перечню оснований, в том числе по согласованию с прокуратурой, в случае угрозы причинения вреда и исключительно в случаях невозможности оценки исполнения предписания на основании

документов, иной имеющейся в распоряжении контрольного (надзорного) органа информации.

Ранее действовавшими нормами, определенными постановлением Правительства РФ от 18.03.2015 № 251 «Об утверждении Правил проведения административного обследования объектов земельных отношений», предусматривалась такая форма государственного контроля, как административное обследование земельных участков, которое заключалось в анализе полученной информации из разных источников. А в настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 31.07.2020 № 248-ФЗ предполагается осуществление контрольно-надзорных мероприятий в виде наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования, в ходе которого могут осуществляться непосредственно осмотр, отбор проб (образцов), инструментальное обследование (с применением видеозаписи), испытание, экспертиза.

В ходе проведения контрольных мероприятий органы государственного надзора в соответствии с правоустанавливающими и отчетными документами используют сведения, полученные по результатам мониторинга, а также содержащиеся в едином государственном реестре, обладающем неполной и не всегда достоверной информацией, в частности:

- отсутствуют данные о границах земельных участков. Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» от 13.07.2015 № 218-ФЗ не содержит обязанности собственника в проведении межевания, однако определить земельный участок в качестве определенной вещи возможно только путем установления координат. Разумеется, если собственником являлось крестьянско-фермерское хозяйство, то вопросов с границами, как правило, не возникает, так как они отмечены на картах и строго определены, несмотря на различную систему координат.

Сложность возникает при определении границ земельных участков, собственниками которых являются именно физические лица. В соответствии с советским законодательством на картографических материалах предоставленные земли не имели индивидуальных границ, они отмечались единым массивом как земли долевой собственности. В современных же реалиях, а также согласно действующему законодательству Российской Федерации, границы всех земельных участков должны быть четко определены и установлены в пределах отведенной площади. В связи с этим при наличии спора установить границы представляется возможным только в судебном порядке, который является достаточно дорогостоящим для граждан. В досудебном же порядке возможно разрешить данные вопросы, однако тут же столкнемся с проблемами компетенции, квалификации должностных лиц и правовой грамотностью населения, что не позволяет в кратчайшие сроки установить границы земельных участков, а, следовательно, возникает сложность с индивидуализацией объекта государственного надзора;

- не соответствует фактическим данным информация о местоположении земельного участка [5, с. 139]. Обращаясь к судебной практике, при разрешении спора по существу поднимается данный вопрос, и в этом случае главенствующую роль играют постановления/разрешения органов местного самоуправления о предоставлении земельного участка, о взаимном обмене в совокупности с картографическим материалом. Сбор и установление местоположения земельного участка осуществляют его собственник, представитель. Стоит отметить, что законодателем не установлена обязанность, за неисполнение которой собственник привлекается к ответственности.

По нашему мнению, в этом и нет необходимости, ведь вопросами определения границ занимаются кадастровые инженеры, обладающие глубокими и специальными знаниями, способные полноценно и всесторонне изучить материалы землеустроительных дел, чего не скажешь о собственниках земельных участков. Поэтому именно компетентным специалистам необходимо переводить в электронный вид документы, содержащиеся в архивах Росреестра и одновременно устанавливать местоположение участков;

- не размещаются сведения о состоянии почв. Данный вопрос является более чем актуальным и требует, безусловно, отдельного исследования, однако в контексте рассмотрения проблемы государственного земельного надзора необходимо отметить значимость данной информации. Так, при разработке механизма, определяющего ухудшение почвенного покрова, за исключением мелиорированных земель, компетентными органами при проведении надзора успешно и оперативно использовались бы данные в целях предотвращения дальнейшей деградации, что также не может не явиться основой для создания прозрачной государственной земельной политики.

Приступая к разрешению данного вопроса, необходимо обратить внимание на приказ Росреестра от 22.07.2021 № П/0315 «Об утверждении Порядка осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения», который предусматривает наблюдение, оценку и прогнозирование в отношении земель [1, с. 118], обладающих индивидуальными характеристиками в зависимости от климатической зоны, в которых они расположены, причем не имеет значения к какой форме собственности относится земельный участок. Вследствие этого в рамках осуществления успешного государственного надзора полученные сведения учитываются и становятся основой для применения необходимых мер предупреждения правонарушений. В связи с этим усматривается необходимость внесения в единый государственный реестр всех полученных данных, характеризующих состояние объекта земельных отношений, что не может не коррелироваться с принципами открытости и доступности информации

при осуществлении необходимых мероприятий, направленных на предупреждение, пресечение правонарушений. Подобное размещение публичных сведений на общедоступных ресурсах о таком объекте, как земля, представляет собой «идеальную картину», которая только плодотворно скажется на взаимодействии органов государственного надзора с органами муниципального и общественного контроля, прокурорского надзора.

При проведении государственного земельного надзора немаловажным является трехлетний период, в течение которого собственник начинает непосредственное использование земельного участка по целевому назначению, период освоения которого не входит в данный срок, за исключением земель сельскохозяйственного назначения. Статьей 42 Земельного кодекса РФ установлена обязанность использования земельного участка в соответствии с категорией, обуславливающей различные способы эксплуатации, несоблюдение которой может привести не только к причинению имущественному вреду, но и неизгладимого вреда природному объекту.

Разумеется, что процесс подготовки земель будет различным в соответствии с категорией и целевым использованием. Так, земли сельскохозяйственного назначения нуждаются в создании специальных условий, необходимых для выращивания определенных культур, причем данный период будет отличаться в разных климатических зонах и зависеть от степени деградации почв. Таким образом, установленные законодателем сроки начала освоения земельных участков помогут избежать затягивания реагирования надзорных органов за неосвоенными и неиспользованными земельными участками.

Более пристальное внимание необходимо уделить непосредственному освоению земель сельскохозяйственного назначения, учитывая, что весомая часть пребывает в запустении и, разумеется, на этих землях уже произрастают лесные насаждения. Обратим внимание на качество почвы, которое существенно отличается от качества почвы земель, на которых растет лес. Подвергается критике решение законодателя, в соответствии с которым постановлением Правительства РФ от 21.09.2020 № 1509 «Об особенностях использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, расположенных на землях сельскохозяйственного назначения» разработан механизм переориентирования плодородных земель на частный лес, за которым собственник обязан осуществлять надлежащую охрану, что само по себе приводит к выбытию из оборота сельскохозяйственных земель, изменению состава почвы. Рассматривая данную проблему с глобальной точки зрения, необходимо учитывать и экологическую ситуацию, однако не стоит забывать, что легкий и дешевый путь решения вопросов может привести к более серьезным последствиям.

Немаловажным в проведении государственного контроля усматривается

осуществление профилактических и контрольно-надзорных мероприятий, которые ставятся в прямую зависимость от степени риска, отраженную в положениях Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, и устанавливаются в зависимости от привлечения к административной ответственности, сведений о результатах проведения плановых проверок, особенностей земельных участков, согласно приказу Россельхознадзора от 01.12.2022 № 1840 «Об утверждении программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по осуществляемым Россельхознадзором видам федерального государственного контроля (надзора) на 2023 год». Представляется, что именно при применении «индикатора риска» возможно более точное формирование степени риска, используя при этом индивидуальные характеристики объекта для последующей квалификации и привлечения правонарушителя к административной ответственности.

Обращаясь к приказу Росреестра от 09.07.2021 № П/0303 «Об утверждении Перечня индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии и ее территориальными органами федерального государственного земельного контроля (надзора)», можно выделить такие риски, как несоответствие площади и местоположения земельного участка, использование не по целевому назначению, а также отсутствие сведений о правах в ЕГРН. Данный перечень можно расширять в зависимости от целей, которых придерживается законодатель. Однако для реализации «индикатора риска» необходимо детально проработать механизм его применения.

#### **Список источников:**

1. Брыжко (2016) - Брыжко В.Г., Пшеничников А.А. Практическое применение результатов прогнозирования использования земель сельскохозяйственного назначения // *Фундаментальные исследования*. 2016. № 1-1. – С. 116-120.
2. Жаворонкова (2017) – Жаворонкова Н.Г., Краснова И.О. Земельное право: учебник для бакалавров // Москва: Издательство Юрайт. 2017. -580 с.
3. Зубарев (2014) - Зубарев С. М. О соотношении понятий "контроль" и "надзор" в публичном управлении // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 10. – С. 31-36
4. Мирошниченко (2016) – Мирошниченко О.Н., Иванов А.А. Современные российские исследования об общественном контроле: краткий обзор // *Вестник Чебоксарского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*. 2016. № 1(10). – С. 14-18
5. Сапаров (2018) – Сапаров Р.Р. Вопросы прокурорского надзора за исполнением законодательства о землепользовании // *Право и практика*. 2018. № 1. – С. 137-143
6. Спиридонов (2022) - Спиридонов А.А. Системное единство государственного контроля (надзора) и общественного контроля как



конституционно-правовой принцип // Lex Russica. 2022. Т. 75, № 6(187). – С. 48-58

**References:**

Brizhko (2016) - Brizhko V.G. Practical application of the results of forecasting the use of agricultural land [Practicheskoe primenenie rezultatov prognozirovaniya ispolzovaniya zemel selskohoziastvennogo nasznaheniya] // Fundamental research [Fundamentalnie issledovaniya]. 2016

Zhavoronkova (2017) – Zhavoronkova N.G., Krasnova I.O. Land Law: textbook for bachelors [Zemelnoe pravo: uchebnik dlia bakalavrov] // Moscow: Yurayt Publishing House [Moskva: izdatelstvo Urait. 2017

Zubarev (2014) – Zubarev S.M. On the relationship between the concepts of "control" and "supervision" in public administration [O sootnoshenii poniatii control I nadzor v publichnom upravlenii] // State power and local self-government [Gosudarstvennaia vlast I mestnoe samoupravlenie]. 2014

Miroshnichenko (2016) – Miroshnichenko O.N., Ivanov A.A. Publishing House Yurasmodern Russian studies on public control: a brief overview [Sovremennie rossiiskie issledovaniya ob obschestvennom kontrole: kratkii obzor] // Bulletin of the Cheboksary branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation [Vestnik Cheboksarskogo filiala Rossiiskoi akademii narodnogo hoziaistva i gosudarstvennoi sluzhbi pri Prezidente Rossiiskoi Federacii]. 2016

Saporov (2018) – Saporov R.R. Issues of prosecutorial supervision over the implementation of legislation on land use [Voprosi prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatelstva o zemlepolzovanii] // Law and Practice [Pravo i praktika]. 2018

Spiridonov (2022) – Spiridonov A.A. The systemic unity of state control (supervision) and public control as a constitutional and legal principle [Sistemnoe edinstvo gosudarstvennogo kontroliia (nadzora) i obzhestvennogo kontroliia kak konstituzionno-pravovoi pricip] // Lex Russica [Russkii zakon]. 2022